

वित्त मन्त्रालय, भारत सरकार
की ओर से
पब्लिकेशन्स डिवाइजन,
सूचना और प्रसार मन्त्रालय
द्वारा प्रस्तुत

कर जाँच आयोग

१९५३ की पहली अप्रैल को भारत सरकार ने डा० जान मथाई की अध्यक्षता में कर जाँच आयोग की नियुक्ति की, और सर्वश्री वी० एल० मेहता, वी० के० आर० वी० राव, के० आर० के० मेनन, वी० वैकटपिया और वी० के० मदन इसके सदस्य बनाये गये। इस आयोग को ये निर्देश थे—

- (१) जनता के विभिन्न वर्गों तथा विभिन्न राज्यों में केन्द्रीय, राज्यीय तथा स्थानीय कर भाग किस प्रकार से बँटा हुआ है, इसकी जाँच की जाय।
- (२) इन बातों को ध्यान में रखते हुए केन्द्रीय, राज्यीय, तथा स्थानीय कर निर्धारण की वर्तमान पद्धति के औचित्य की जाँच की जाय—(क) देश का विकास कार्यक्रम तथा उसके लिए आवश्यक साधन, और (ख) आय तथा धन की विपमता को घटाने के उद्देश्य की सिद्धि।
- (३) पूँजी निर्माण तथा उसे कायम रखने और उत्पादक व्यवसाय के विकास की आमदनी पर कर निर्धारण के ढाँचे तथा सतह के परिणामों की जाँच की जाय।
- (४) मुद्रास्फीति और मुद्रासकोचमूलक परिस्थितियों को संभालने में एक आर्थिक औजार के रूप में कर की उपयोगिता की जाँच की जाय।
- (५) दूसरे प्रासंगिक विषयों पर विचार किया जाए तथा
- (६) सिफारिशें पेश की जायें, विशेषकर इन विषयों पर (क) वर्तमान कर पद्धति में आवश्यक है। क्या परिवर्तन किए जायें (ख) कर के नये उपाय क्या हो सकते हैं ?

अपना काम समाप्त करने में आयोग ने पूरे २० महीने ले लिये, और इसके प्रतिवेदन पर ३० नवम्बर १९५४ को हस्ताक्षर हो गये।

आयोग ने एक व्योरेवार प्रश्नमाला प्रकाशित की, जिसकी प्रतियाँ केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों, निगमों, नगरपालिकाओं, ग्राम पंचायतों, व्यापारी तथा व्यवसायी संस्थाओं को, विश्वविद्यालय के अर्थशास्त्र विभागों तथा भारत और भारत के बाहर के कुछ ऐसे व्यक्तियों को भेज दी गई, जिनके सम्बन्ध में यह समझा जाता था कि उन्हें आयोग के कार्य में दिलचस्पी होगी। इसके अलावा राज्य सरकारों, केन्द्रीय सरकार के मन्त्रालयों, १६५ चुनी हुई नगरपालिकाओं तथा निगमों, ८३ स्थानीय जिला बोर्डों और ४५३ ग्रामपंचायतों को या तो मनमानी नमूना-पद्धति के आधार पर या आयोग द्वारा बताई हुई कसौटियों के आधार पर राज्य सरकारों के द्वारा चुनी हुई संस्थाओं को पूरे प्रश्न भेजे गये। आयोग को ४५७ व्यक्तियों तथा संस्थाओं से अपनी प्रस्तावली का उत्तर मिला। इसके अलावा केन्द्रीय सरकार, राज्य

वित्त मन्त्रालय, भारत सरकार
की ओर से
पब्लिकेशन्स डिवीज़न,
सूचना और प्रसार मन्त्रालय
द्वारा प्रस्तुत

कर जाँच आयोग

१९५३ की पहली अप्रैल को भारत सरकार ने डा० जान मथार्ड की अध्यक्षता में कर जाँच आयोग की नियुक्ति की, और सर्वश्री वी० एल० मेहता, वी० के० आर० वी० राव, के० आर० के० मेनन, वी० वैकटप्पिया और वी० के० मदन इसके सदस्य बनाये गये। इस आयोग को ये निर्देश थे—

- (१) जनता के विभिन्न वर्गों तथा विभिन्न राज्यों में केन्द्रीय, राज्यीय तथा स्थानीय कर भाग किस प्रकार से बँटा हुआ है, इसकी जाँच की जाय।
- (२) इन बातों को ध्यान में रखते हुए केन्द्रीय, राज्यीय, तथा स्थानीय कर निर्धारण की वर्तमान पद्धति के औचित्य की जाँच की जाय—(क) देश का विकास कार्यक्रम तथा उसके लिए आवश्यक साधन, और (ख) आय तथा धन की विपमता को घटाने के उद्देश्य की सिद्धि।
- (३) पूँजी निर्माण तथा उसे कायम रखने और उत्पादक व्यवसाय के विकास की आमदनी पर कर निर्धारण के ढाँचे तथा सतह के परिणामों की जाँच की जाय।
- (४) मुद्रास्फीति और मुद्रासकोचमूलक परिस्थितियों को संभालने में एक आर्थिक औजार के रूप में कर की उपयोगिता की जाँच की जाय !
- (५) दूसरे प्रासंगिक विषयों पर विचार किया जाए तथा
- (६) सिफारिशें पेश की जायें, विशेषकर इन विषयों पर (क) वर्तमान कर पद्धति में आवश्यक है। क्या परिवर्तन किए जायें (ख) कर के नये उपाय क्या हो सकते हैं ?

अपना काम समाप्त करने में आयोग ने पूरे २० महीने ले लिये, और इसके प्रतिवेदन पर ३० नवम्बर १९५४ को हस्ताक्षर हो गये।

आयोग ने एक व्योरेवार प्रश्नमाला प्रकाशित की, जिसकी प्रतियाँ केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों, निगमों, नगरपालिकाओं, ग्राम पंचायतों, व्यापारी तथा व्यवसायी संस्थाओं को, विश्वविद्यालय के अर्थशास्त्र विभागों तथा भारत और भारत के बाहर के कुछ ऐसे व्यक्तियों को भेज दी गई, जिनके सम्बन्ध में यह समझा जाता था कि उन्हें आयोग के कार्य में दिलचस्पी होगी। इसके अलावा राज्य सरकारों, केन्द्रीय सरकार के मन्त्रालयों, १६५ चुनी हुई नगरपालिकाओं तथा निगमों, ८३ स्थानीय जिला बोर्डों और ४५३ ग्रामपंचायतों को या तो मनमानी नमूना-पद्धति के आधार पर या आयोग द्वारा बताई हुई कसौटियों के आधार पर राज्य सरकारों के द्वारा चुनी हुई संस्थाओं को पूरे प्रश्न भेजे गये। आयोग को ४५७ व्यक्तियों तथा संस्थाओं से अपनी प्रश्नावली का उत्तर मिला। इसके अलावा केन्द्रीय सरकार, राज्य

सरकारो, स्थानीय सस्थाओं तथा ग्रामपचायतो के विभागो से भी उत्तर प्राप्त हुए। करापात तथा पूंजी निर्माण के सम्बन्ध में आयोग ने विशेष पडताल की।

आयोग का प्रतिवेदन ३ जिल्दो में विभक्त है। पहली जिल्द में सपूर्ण कर-पद्धति का विवेचन है, दूसरी तथा तीसरी जिल्दो में क्रमशः केन्द्रीय, राज्यीय तथा स्थानीय करो का विवेचन है। प्रत्येक जिल्द के अन्त में उस जिल्द के उपसहारो तथा सिफारिशो का सक्षिप्त-सार दिया हुआ है।

इस पुस्तक में आयोग के प्रतिवेदन का सक्षिप्त रूप पेश किया गया है। इसे व्यापक तथा विलकुल यथार्थ बनाने के लिए यथासाध्य प्रयत्न किया गया है। फिर भी यह स्मरण रहे कि यह आयोग द्वारा प्रस्तुत नहीं की गई है, इसलिए किसी तथ्य पर व्यक्त किये हुए मत के सम्बन्ध में प्रतिवेदन ही प्रामाणिक समझा जाय, न कि यह सक्षिप्त पुस्तक।

प्रतिवेदन

जिल्द १

भूमिका

“भारतीय कर सम्बन्धी समस्याओं पर जिस आर्थिक परिवर्तन तथा नीति की पृष्ठ-भूमि में विचार किया गया है” उसे संक्षिप्त रूप से पेश करते हुए आयोग ने बताया है कि १९२५ में, जब अन्तिम बार कर जाँच आयोग ने अपना प्रतिवेदन पेश किया था, तब से ब्या-ब्या मुख्य राजनैतिक तथा आर्थिक परिवर्तन हुए हैं। आयोग ने उनका एक संक्षिप्त लेखा पेश किया है। उस समय अब के पाकिस्तान तथा वर्मा भारत के अन्तर्गत थे, पर देशी राज्य उस समय के ब्रिटिश भारत के सार्वजनिक वित्तीय ढाँचे के अन्तर्गत नहीं थे। उस समय न तो कोई आर्थिक विकास की योजना थी, और न लोककल्याणकारी राष्ट्र के बनाने का प्रयत्न था। रुई और पटसन, ये ही दो मुख्य सगठित उद्योग थे, और देश को बने-बनाये माल की जो कुछ भी जरूरत होती थी, उसकी पूर्ति आयात से की जाती थी। केन्द्रीय क्षेत्र में सीमा-शुल्क तथा प्रान्तीय क्षेत्र में भूमि-राजस्व का ही दोलवाला था। नमक-कर, केन्द्रीय राजस्व का एक महत्वपूर्ण साधन था, और प्रान्तों में शराब पर उत्पाद-कर, राजस्व के द्वितीय मुख्य साधन थे। शराबबन्दी कहीं पर नहीं थी, और न वित्री कर था। आयकर तुलनात्मक रूप से कम दर पर वसूल किया जाता था। महायुद्ध तथा युद्धोत्तर वर्षों में इस विषय में बहुत कुछ परिवर्तन हुए। भारत इस समय स्वतन्त्र है, पर पाकिस्तान और वर्मा के अलग हो जाने के कारण क्षेत्रफल घटा है। भूतपूर्व देशी राज्य, देश के अभिन्न भाग बन चुके हैं। कई उद्योग-धंधों की उत्पत्ति हुई, और विभाजन के साथ साथ देश के आयात व्यवसाय के ढाँचे में बहुत काफी परिवर्तन हुआ, और राजस्व के साधन के रूप में सीमाशुल्क का महत्त्व घट गया है। आय-कर बहुत अधिक विकसित हो गया, नमक-कर समाप्त हो गया, और कई राज्यों में पूर्ण या आंशिक रूप से शराबबन्दी के कारण शराब पर उत्पाद-कर से आमदनी का महत्त्व घट गया। राज्यों के लिए वित्री-कर राजस्व एक मुख्य साधन बन गया। युद्ध-कालीन वित्त तथा युद्धोत्तर नीति के कारण मुद्रास्फीति हुई, और दाम बहुत चढ़ गये, जिससे कि राष्ट्रीय आय तथा सार्वजनिक राजस्व और व्यय मुद्रा की दृष्टि से ४ से ४½ गुना तक बढ़ गया। लोककल्याणकारी राष्ट्र एक स्वीकृत लक्ष्य बन चुका है। कर बढ़ चुका है, और देश ने विकास पर चढ़े हुए व्यय का एक कार्यक्रम स्वीकार कर लिया है। आयोग का कहना है कि “कर-पद्धति ने जितनी सहायता की आशा की जानी चाहिए वह पूरी नहीं हो रही है, और इस समय सरकारी राजस्वों तथा सरकारी खर्च के बीच एक बड़ी और बढ़ती हुई खाई है।”

कर-पद्धति का विकास तदर्थ आधार पर हुआ था, पर आयोग का यह मत है कि, "इसका विस्तार इतना अधिक हुआ है कि इसके ढाँचे, इसकी बनावट तथा इसकी सतह के बारे में पूर्ण और व्यापक जाँच की जानी चाहिए, जिससे न केवल इसका वैज्ञानिक हो सके, बल्कि स्वतन्त्र भारत के आर्थिक लक्ष्यों को कार्यान्वित करने के साधन के रूप में इसे पहले की अपेक्षा अधिक उपयोगी बनाया जा सके।"

देश के विभाजन तथा भूतत्पूर्व देशी राज्यों के मिला दिये जाने में वित्तीय प्रवृत्तियों का सही सही ऐतिहासिक विश्लेषण करना कठिन है, पर जहाँ भी सम्भव हुआ है ऐतिहासिक पृष्ठभूमि की समीक्षा की गई है, जिससे कि आगे क्या किया जाय और कैसे किया जाय इस सम्बन्ध में उचित परिप्रेक्षित प्राप्त हो। केन्द्रीय वित्त की समस्याओं का परीक्षण तथा राजस्वों के वितरण और खर्च पर विचार नहीं किया गया, क्योंकि वित्त आयोग ने इन विषयों पर बहुत व्यापक रूप से विचार किया था। सरकारी खर्च के सम्बन्ध में जो समस्याएँ तथा नीतियाँ हैं, उन पर भी विचार नहीं किया गया, क्योंकि "वे दोनों मिलकर एक विलकुल ही भिन्न विषय बन जाते हैं, जिसके लिए बहुत सावधानी के साथ अलग जाँच और अव्ययन करने की आवश्यकता है।

कर-पद्धति और सार्वजनिक राजस्व की प्रवृत्तियाँ

कर-पद्धति तथा सार्वजनिक राजस्व की प्रवृत्तियों पर विचार करते हुए आयोग ने सविधान में प्रतिपादित यूनियन और राज्यों की कर-सम्बन्धी शक्ति तथा यूनियन तथा राज्यों के बीच कुछ राजस्वों के वितरण तथा अनुदानों के सम्बन्ध में नियमों का सक्षिप्त वर्णन दिया है। १९३५ के गवर्नमेंट आफ इंडिया ऐक्ट में साधनों के वितरण का जो ढाँचा बनाया गया था, वह मुख्यतः जैसा का तैसा बना रहा, हाँ वित्त आयोग का प्रवर्तन एक नई विशेषता जरूर है। सविधान के २६३ अनुच्छेद में जिस अन्तर्राज्यीय परिपद् की व्यवस्था है, वह भी वित्तीय नीतियों तथा अन्य मामलों में सहयोग प्राप्त करने का एक बहुत उपयोगी यन्त्र है।

सहायक अनुदानों (ग्राट्स-इन-एड) का, विशेषकर इलाकों की साधन-सम्बन्धी पारस्परिक विषमताओं को दूर करने के विषय में अधिकाधिक प्रयोग हुआ है। राज्यों को दी जानेवाली केन्द्रीय सहायता की रकमों में वृद्धि यह सूचित करती है कि "केन्द्रीय राजस्व के मामले में केन्द्रीय सरकार और राज्यों के स्वार्थ बहुत कुछ एक जैसे हैं।" किस राज्य को वितरित केन्द्रीय कर का कितना हिस्सा दिया जाय, इसके निर्णय में आबादी को बहुत अधिक महत्त्व देना तथा राष्ट्रीय महत्त्व के व्यापक उद्देश्यों के लिए विशेष अनुदान देने की पद्धति सूचित करती है कि अन्तर-सरकारी हस्तान्तरणों में पहले जहाँ इस बात पर जोर था कि कहीं से कितनी वसूली हुई, अब वहाँ इस बात पर जोर है कि किस इलाके का राज्य को कितनी जरूरत है।

जो
राज्य २

दिखाया है कि कोई भी कर ऐसा नहीं है
हो। इसलिए इन समस्याओं को
की अधिकारों

पर निर्भर करना पड़ता है, और राज्य सरकारें स्थानीय सस्थाओं के मामलों पर नियन्त्रण तथा देख-रेख रखती हैं।

सार्वजनिक राजस्वों की प्रवृत्तियाँ

हाल के वर्षों में सार्वजनिक राजस्व की प्रवृत्तियों का सर्वेक्षण करते हुए आयोग ने यह दिखलाया है कि राजस्व में वृद्धि मुख्यतः इस कारण हुई कि रूपों में लोगों की आमदनी चौमुखी मुद्रास्फीतिमूलक रूप से व्यापकता के साथ बढ़ी है। यद्यपि विक्री कर की तरह के कई नये करों का विकास हुआ है, फिर भी कुछ राज्यों में गरावबन्दी के कारण राजस्व में नातिथ्येष्ट हानि हुई है। जिनसे तथा घरेलू उपभोग के द्रव्यों पर जो कर लिये जाते हैं, उनकी वनावट ऐसी है कि उमी के कारण उन करों से कुल राजस्व का ४५ प्रतिशत वसूल होता है। इसी कारण यह समस्या भी सामने आई कि केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों की कर-सम्बन्धी नीतियों को एक पक्ष में लाया जाय। आयकर को महत्त्व प्राप्त हुआ है, साथ ही भूमि राजस्व को पहले जो प्रधान स्थान मिला हुआ था, वह समाप्त हो गया। प्रत्यक्ष और परोक्ष करों में हाल के वर्षों में कुछ महत्त्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। करों में कुल आमदनी में प्रत्यक्ष कर को जहाँ १९३८-३९ में १२ प्रतिशत भाग प्राप्त था, वहाँ १९४४-४५ में इसका भाग ४५ प्रतिशत हो गया, पर १९५३-५४ में यह फिर गिरकर २४ प्रतिशत हो गया। केन्द्र तथा राज्यों की आर्थिक पद्धति में करातिरिक्त राजस्वों का एक बहुत महत्त्वपूर्ण भाग रहा, पर आर्थिक पद्धति में उन्हें जो तुलनात्मक स्थिति प्राप्त थी, उसमें कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ।

राष्ट्रीय कर-सम्बन्धी प्रयास की नापजोख के रूप में सार्वजनिक राजस्वों की प्रगति पर विचार करते हुए आयोग ने यह उपसंहार पेश किया कि “मोटे तौर पर और साथ ही वास्तविक रूप में, गत दो या तीन दशकों का औसत लेने पर, ज्ञात होगा कि राष्ट्रीय कर प्रयास में कोई विशेष वृद्धि नहीं हुई।” राष्ट्रीय आय और सार्वजनिक राजस्व मौद्रिक रूप में साथ-साथ चलते रहे, पर वास्तविक अर्थों में उनमें ने किमी में भी कोई महत्त्वपूर्ण वृद्धि नहीं हुई, हाँ, देश के विभिन्न वर्गों में उनके बटवारे का रूप बदल चुका है।

गत ३० वर्षों में भारत सरकार के चालू राजस्वों में अर्थपूर्ण परिवर्तन हो चुके हैं। आयकर बहुत कुछ बढ़ चुका है, और हाल ही में सम्पत्ति कर का भी आरम्भ हुआ है। अब भी राजस्व के साधनों में सीमाशुल्क को ही सबसे अधिक महत्त्व प्राप्त है, और निर्यात ने प्राप्त प्रचुर मुनाफों के युग में निर्यात शुल्कों को लचीले मुद्रास्फीति निवारक कर के रूप में विशेष महत्त्व प्राप्त हुआ है। यूनियन के कर-सम्बन्धी ढाँचे में केन्द्रीय उत्पाद-करों को महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त हुआ है, और नमक कर समाप्त कर दिया गया है।

राज्यों के राजस्वों की दीर्घकालीन तुलना इस कारण कठिन है कि पहले राज्यों को जो इकाइयाँ थी, अब उनमें यथेष्ट परिवर्तन हुआ है। नच तो यह है कि १९५० के बाद ने ही इस प्रकार की तुलना सम्भव है। इस युग में राज्य सरकारों के राजस्व बराबर बढ़ते

के लिए वास्तविक रूप से मिलकर चलने हैं, और केन्द्रीय राजस्वों तथा राज्यीय राजस्वों के बीच जो पुराना झगडा था, वह बहुत कुछ समाप्त हो चुका है। सच बात तो यह है कि वित्त आयोग के कारण अब राज्य सरकारों का केन्द्रीय राजस्व में पहले से अधिक वित्तीय स्वार्थ है, और इस हद तक यह कहना सही होगा कि भारतीय सार्वजनिक वित्त का समुचित विवेचन करना पहले से अधिक युक्तियुक्त हो जाता है।”

सरकारी खर्च की प्रवृत्ति

इसके बाद आयोग ने सार्वजनिक खर्च की प्रवृत्तियों पर विचार किया है। सार्वजनिक खर्च के चरित्र तथा वितरण के कारण कर के आर्थिक परिणाम परिवर्तित हो गये। समाज के विभिन्न वर्गों को सार्वजनिक खर्च में क्या लाभ होता है, इस सम्बन्ध में निश्चित विचार पेश करना सम्भव नहीं है। पर इसके साथ ही जनता पर नये तथा उच्चतर भारों को न्यूनतम से पहले मौजूदा कर-सम्बन्धी साधनों का अधिक से अधिक अमरदार उपयोग होना आवश्यक है। विकास के अतिरिक्त अन्य खर्चों की वृद्धि पर बहुत अधिक नियन्त्रण तथा रोक-थाम की जरूरत है। आयोग का कहना है कि “हम इस सम्बन्ध में निश्चित हैं कि सरकारी खर्च के सारे प्रश्न पर केन्द्र तथा राज्य सरकारों के द्वारा पूरी तथा अच्छी तरह जांच होनी चाहिए। हमारा यह भी विचार है कि इन प्रकार की जांच का कार्य ऐसी निकायों के निपुण किया जाय, जो अत्यंत शक्तिशाली हों।”

अनुत्पादक खर्च में उत्पादक खर्च पर जोर देने के विषय में “कुछ विशेष उपादानों” की ओर ध्यान दिलाते हुए आयोग ने यह दिखलाया है कि १९३८-३९ में जहाँ केन्द्रीय खर्च का ५४ प्रतिशत प्रतिरक्षा पर, और प्रशासकीय सेवाओं पर १३ प्रतिशत लगाया जाता था, वहाँ १९५३-५४ में यह खर्च क्रमशः ४८ प्रतिशत और ९ प्रतिशत हो गया। सामाजिक सेवाओं तथा विकास सेवाओं पर खर्च बढ़कर क्रमशः २ से ५ प्रतिशत और ५ से ९ प्रतिशत हो गया। राज्यों को दिये गये अनुदानों में बहुत वृद्धि हुई, और उत्पादक खर्च कुल मिलाकर ११ प्रतिशत से २० प्रतिशत हो गया, “इस प्रकार भारत में केन्द्रीय सरकार के खर्च की बनावट तथा चरित्र में हुए परिवर्तन का स्पष्टीकरण हो जाता है।” इसी प्रकार से केंद्र के ९ राज्यों में, जिनमें तुलना सम्भव थी, विकास-अतिरिक्त मदों पर जहाँ १९३८-३९ में खर्च ५३ प्रतिशत था, वहाँ १९५३-५४ में यह घटकर ४५.५ प्रतिशत, और प्रशासकीय सेवाओं पर यह खर्च ४२ प्रतिशत से २७ प्रतिशत हो गया। सामाजिक सेवाओं पर खर्च २१.५ प्रतिशत से २४ प्रतिशत हो गया और विकास सेवाओं पर होनेवाला खर्च १७ प्रतिशत से बढ़कर २६ प्रतिशत हो गया। कुल मिलाकर विकास की मदों में खर्च ३९ प्रतिशत से बढ़कर ५० प्रतिशत हो गया।

केन्द्र तथा राज्यों के खर्च में विविध कारणों से वृद्धि हुई है। मूल्य कीमतों पर आम वृद्धि होने के अलावा सरकार के कार्यों का आमतौर पर विस्तार हुआ है। लोकतांत्रिक निकायों के कारण प्रशासन का खर्च बढ़ गया। स्वतन्त्रता के फलस्वरूप ऊँचे जाते हुए मूल्य तथा बढ़ी हुई जिम्मेदारियों नामने आईं, और इन कारण प्रतिरक्षा का खर्च बढ़ गया। नियमन-सम्बन्धी विभिन्न उपायों के प्रशासन तथा जावादी में वृद्धि के कारण सरकार की जिम्मेदारियों

गए ह, पर माथ ही खर्च भी बहुत बढा है। जिन्स तथा उपभोग द्रव्यों पर लगे कर, आय-कर, केन्द्रीय उत्पाद-कर और भूमि राजस्व से प्राप्त होनेवाले राज्य सरकारो के राजस्व के प्रधान साधन थे। ख भाग के कुछ राज्य सामयिक रूप से अन्तर्राज्यीय चालान शुल्क भी रखे हुए है। राज्य सरकारो के तीन वर्गों में राजस्व की मुख्य मदों में विभिन्नता है। आम विक्री कर का विस्तार एक बहुत ही महत्वपूर्ण विकास है, जो अब एक को छोड़कर सभी क भाग और ख भाग के राज्यों तथा ग भाग के कुछ राज्यों में वसूल किया जाता है। क भाग के राज्यों के कुल राजस्वों में भूमि राजस्व का महत्व घट गया है। क भाग के राज्यों में सिंचाई कर की आमदनी बहुत महत्वपूर्ण हो गई, पर ख भाग के राज्यों में इससे नाममात्र की ही आय होती है। ख भाग के राज्य, क भाग के राज्यों की तुलना में मुख्यतः केन्द्रीय अनुदान पर निर्भर करते हैं। जमींदारी प्रथा के उन्मूलन के कारण कृषि-आयकर से प्राप्त होनेवाला राजस्व आमतौर पर बहुत घट गया है, और भूमि सुधार में प्रगति होने के साथ-साथ यह शायद और भी घट जाए। कई राज्यों में विक्री-कर राजस्व बढ़ गया है, पर कुछ राज्यों में यह घट गया है, क्योंकि सविधान के अनुच्छेद २८६ (१) के अनुसार कुछ वैधानिक गेक लग गई हैं।

हाल के वर्षों में राज्यों के कर-सम्बन्धी प्रयासों पर विचार करते हुए आयोग ने यह दिखाया है कि जहाँ कई मौजूदा करों में वृद्धि हुई, तथा कुछ राज्यों ने नये कर लगाए तथा सिंचाई कर बढ़ाने जैसे अन्य उपाय किए फिर भी राज्यों के राजस्वों में कोई विशेष फर्क नहीं आया।

जहाँ तक स्थानीय सस्थाओं का सम्बन्ध है, आवश्यक सूचनाएँ तथा आँकड़े प्राप्त करने में कठिनाई होने पर भी आयोग ने स्थानीय सस्थाओं के राजस्व के विकास का एक मोटा तखमीना प्रस्तुत किया है। इन सस्थाओं की एक विशेषता यह रही कि इनके राजस्वों में बहुत धीरे-धीरे वृद्धि हुई। नगरों के निगमों तथा नगरपालिकाओं की मुख्य आमदनी सम्पत्ति कर, चुगी, और अवसान करों से होती रही। जिला बोर्ड मुख्यतः स्थानीय कोष उपकर पर निर्भर रहे। स्थानीय सस्थाओं के कुल राजस्व का चौथाई स्थानीय सम्पत्ति करों से प्राप्त होता रहा, पर यह रकम कुल सार्वजनिक राजस्वों का बहुत ही तुच्छ भाग है। भाग ख तथा ग के कई राज्यों में स्थानीय शासन अब भी विकास के प्रारम्भिक मोपान में है। स्थानीय सस्थाओं को चुगी तथा अवसान शुल्कों से कुल १० करोड़ का राजस्व प्राप्त हुआ, जिसमें से चुगी अधिक महत्वपूर्ण रही।

केन्द्रीय तथा राज्यीय राजस्वों के तुलनात्मक लचीलेपन में परिवर्तनों पर विचार करते हुए आयोग ने यह बताया है कि जब कि राज्य पहले भूमि-राजस्व और शराब-कर पर अधिक निर्भर करते थे, अब वे उस पर उतना निर्भर नहीं करते। अब वे विक्री-कर पर अधिक निर्भर करते हैं, और अब उन्हें यह मालूम हुआ है कि दूसरे करों में बहुत काफी लचीलेपन है। केन्द्रीय सरकार के राजस्वों के लचीले साधनों में राज्य सरकारों को पहले से अधिक भाग प्राप्त होना है और केन्द्र में उन्हें अब बृहत् अनुदान प्राप्त होते हैं, इसमें परिस्थिति बहुत बदल चुकी है। "इन हद तक केन्द्रीय तथा राज्यीय राजस्व राज्य सरकारों के सार्वजनिक वित्त

के लिए वास्तविक रूप से मिलकर चलते हैं, और केन्द्रीय राजस्वों तथा राज्यीय राजस्वों के बीच जो पुराना झगडा था, वह बहुत कुछ समाप्त हो चुका है। सच बात तो यह है कि वित्त आयोग के कारण अब राज्य सरकारों का केन्द्रीय राजस्व में पहले ने अधिक वित्तीय स्वार्थ है, और इस हद तक यह कहना सही होगा कि भारतीय सार्वजनिक वित्त का समुचित विवेचन करना पहले से अधिक युक्तियुक्त हो जाता है।”

सरकारी खर्च की प्रवृत्ति

इसके बाद आयोग ने सार्वजनिक खर्च की प्रवृत्तियों पर विचार किया है। सार्वजनिक खर्च के चरित्र तथा वितरण के कारण कर के आर्थिक परिणाम परिवर्तित हो गये। समाज के विभिन्न वर्गों को सार्वजनिक खर्च में क्या लाभ होता है, इस सम्बन्ध में निश्चित विचार पेश करना सम्भव नहीं है। पर इसके साथ ही जनता पर नये तथा उच्चतर भारों को लादने से पहले मौजूदा कर-सम्बन्धी साधनों का अधिक से अधिक असरदार उपयोग होना आवश्यक है। विकास के अतिरिक्त अन्य खर्चों की वृद्धि पर बहुत अधिक नियन्त्रण तथा रोक-थाम की जरूरत है। आयोग का कहना है कि “हम इस सम्बन्ध में निश्चित हैं कि सरकारी खर्च के सारे प्रश्न पर केन्द्र तथा राज्य सरकारों के द्वारा पूरी तथा अच्छी तरह जाँच होनी चाहिए। हमारा यह भी विचार है कि इस प्रकार की जाँच का कार्य ऐसी समस्याओं के सिपुर्द किया जाय, जो यथेष्ट शक्तिशाली हो।”

अनुत्पादक खर्च ने उत्पादक खर्च पर जोर देने के विषय में “कुछ विशेष उपादानों” की ओर ध्यान दिलाते हुए आयोग ने यह दिखलाया है कि १९३८-३९ में जहाँ केन्द्रीय खर्च का ५४ प्रतिशत प्रतिरक्षा पर, और प्रशासकीय सेवाओं पर १३ प्रतिशत लगाया जाता था, वहाँ १९५३-५४ में यह खर्च क्रमशः ४८ प्रतिशत और ९ प्रतिशत हो गया। सामाजिक सेवाओं तथा विकास सेवाओं पर खर्च बढ़कर क्रमशः २ से ५ प्रतिशत और ५ से ९ प्रतिशत हो गया। राज्यों को दिये गये अनुदानों में बहुत वृद्धि हुई, और उत्पादक खर्च कुल मिलाकर ११ प्रतिशत से २० प्रतिशत हो गया, “इस प्रकार भारत में केन्द्रीय सरकार के खर्च की बनावट तथा चरित्र में हुए परिवर्तन का स्पष्टीकरण हो जाता है।” इसी प्रकार के भाग के ९ राज्यों में, जिनमें तुलना सम्भव थी, विकास-अतिरिक्त मदों पर जहाँ १९३८-३९ में खर्च ५३ प्रतिशत था, वहाँ १९५३-५४ में यह घटकर ४५.५ प्रतिशत, और प्रशासकीय सेवाओं पर यह खर्च ४२ प्रतिशत से २७ प्रतिशत हो गया। सामाजिक सेवाओं पर खर्च २१.५ प्रतिशत से २४ प्रतिशत हो गया और विकास सेवाओं पर होनेवाला खर्च १७ प्रतिशत से बढ़कर २६ प्रतिशत हो गया। कुल मिलाकर विकास की मदों में खर्च ३९ प्रतिशत से बढ़कर ५० प्रतिशत हो गया।

केन्द्र तथा राज्यों के खर्च में विविध कारणों से वृद्धि हुई है। मूल्य की सतह पर आम वृद्धि होने के अलावा सरकार के कार्यों का आमतौर पर विस्तार हुआ है। लोकतांत्रिक समस्याओं के कारण प्रशासन का खर्च बढ़ गया। स्वतन्त्रता के फलस्वरूप उँचे जाने हुए मूल्य तथा बढ़ी हुई जिम्मेदारी सामने आई, और इन कारण प्रतिरक्षा का खर्च बढ़ गया। नियमित-सम्बन्धी विभिन्न उपायों के प्रशासन तथा आवादी में वृद्धि के कारण सरकार की जिम्मेदारी

बढ़ गई, और इसलिए सार्वजनिक खर्च भी बढ़ा। सविधान की व्यवस्थाओं के अनुसार समाज के पिछड़े हुए वर्गों के लिए जो कानून बने, उनसे भी खर्च बढ़ा। राज्यों में शिक्षा पर खर्च बराबर बढ़ता गया, जब कि सार्वजनिक स्वास्थ्य और डाक्टरी सहायता पर आनुपातिक खर्च लगभग जहाँ का तहाँ बना रहा।

१९५३-५४ के भारत की सब सरकारों के चालू खर्च का सिंहावलोकन करते हुए आयोग ने यह दिखाया है कि १९५३-५४ में भारत की सरकारों की ओर से किये गये समस्त राजस्व खर्च के प्रत्येक रुपये में से, विकासातिरिक्त कार्यों पर साठे नौ आने, सामाजिक सेवाओं पर ३ आने दो पाई और आर्थिक विकास पर ३ आने ४ पाई खर्च हुआ। प्रत्येक राज्य में इस सम्बन्ध में प्रति व्यक्ति पर औसत खर्च अलग-अलग हुआ। केवल यही नहीं, क, ख, ग भाग के राज्यों में भी यह खर्च अलग-अलग है। इन विषमताओं के आंशिक कारण के रूप में आबादी की घनता तथा दूसरे स्थानीय कारण बताये गये हैं। विकास तथा विकासातिरिक्त खर्च की स्थितियों में तुलनात्मक फर्क है, इसके अलावा विभिन्न राज्य-सरकारों में वैयक्तिक पेशों या कार्यों का आर्थिक महत्त्व भी भिन्न-भिन्न है।

राजस्व खाते में खर्च के अतिरिक्त, विकास कार्यक्रमों के कारण पूँजीखाते में भी खर्च महत्त्वपूर्ण हो गया है। १९३८-३९ में कुल पूँजीवाला खर्च १३४ करोड़ रुपये था। स्वतन्त्रता के पहले सरकार का देश के आर्थिक विकास में बहुत सीमित भाग होने के कारण पूँजीवाला खर्च तुलनात्मक रूप से कम था। १९५०-५१ में यह सख्या १६६ करोड़ रुपये और १९५१-५२ में २४३ करोड़ रुपये तक पहुँच गयी। १९५४-५५ में कुल पूँजी व्यय लगभग ३२० करोड़ रुपये बताया जाता है। योजना के प्रथम तीन वर्षों में कुल पूँजी व्यय लगभग ६५७ करोड़ रुपये रहा, इसमें से ५०३ करोड़ रुपये विकास के कार्यक्रमों पर खर्च हुए।

सरकारी खर्च के आर्थिक परिणामों पर प्रकाश डालते हुए आयोग ने यह बताया कि १९५३-५४ में केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों और स्थानीय मस्याओं का खर्च कुल मिलाकर १,१७० करोड़ रुपये था और यह राष्ट्रीय आय की सम्भव सतह का ११ प्रतिशत था। रहा यह कि सरकारी खर्च का आर्थिक विषमताओं को कम करने में क्या प्रभाव हुआ, इस पर यह कहना पड़ता है कि सिद्धि बहुत सीमित रही, क्योंकि कुल राष्ट्रीय आय की तुलना में कुल सरकारी खर्च कम था और सामाजिक कल्याण या कम आयवाले लोगों को सहायता के रूप में बहुत कम धन दिया गया। फिर भी यह मानना पड़ेगा कि "भारतीय सार्वजनिक खर्च तथा सारी सार्वजनिक वित्त पद्धति की यह एक बहुत बड़ी विशेषता रही कि भारत के विभिन्न अंचलों या इलाकों में जो विषमता थी, उसे दूर करने की दिशा में कार्य हुए।" एकरूप राष्ट्रीय कर कानूनों के अनुसार केन्द्रीय कर में वृद्धि तथा वृहत् राष्ट्रीय आवश्यकताओं को देखते हुए केन्द्रीय व्यय का वितरण एक बहुत महत्त्वपूर्ण पुनर्वितरण प्रक्रिया रहा। निम्नलिखित राज्यों को दिये हुए अनुदान तथा वितरणीय राजस्वों के वितरण में आबादी को महत्त्व दिया जाना इन सम्बन्ध में बहुत महत्त्वपूर्ण है। आयोग का कहना है

नि "आचलिक समीकरण की प्रक्रिया की भी सीमाएँ हैं, पर इसमें सदेह नहीं कि यह इस देश की सार्वजनिक व्यय प्रणाली की एक बड़ी विशेषता है।" यह पुनर्वितरण प्रक्रिया न केवल राज्तीय सतह पर काम करती रही, पर राज्यों में भी देहाती और शहरी इलाकों के साधनों तथा आवश्यकताओं में विषमताओं को दूर करने का कार्य करती रही। सामाजिक सेवाओं पर बड़े हुए खर्च के कारण कर पद्धति की अप्रियता घटने में सहायता मिली, और विकास की मदों में खर्च के बड़े हुए महत्त्व के कारण अन्ततोगत्वा लोगों की कर-दान-सम्बन्धी धमता बढ गई।

विषमताओं को घटाने में, भारत में सार्वजनिक खर्च का क्या भाग रहा, इस पर आयोग का कहना है, "हाल के वर्षों में सार्वजनिक खर्च की वनावट तथा उसकी अन्तर्गत प्रवृत्तियों के कारण विषमताओं में, चाहे वे आर्थिक हों या सामाजिक, कुछ थोड़ी कमी आई है, और इस हद तक कुल कर-भार बढ़ने के सम्बन्ध में लोगों की प्रतिकूल प्रतिक्रिया घट जायगी। फिर भी यह बताना चाहिए कि इस दिशा में उचित रूप से आगे बढ़ने के लिए उद्देश्य यह होना चाहिए कि होनेवाले लाभों को इलाकों तथा आय वर्गों की दृष्टि से अधिक से अधिक विस्तृत रूप में बाँटा जाय। अन्त में हम यह कह सकते हैं कि भारत में सार्वजनिक खर्च-सम्बन्धी कार्यों के पुनर्वितरण परिणामों में तब तक कोई वास्तविक महत्त्वपूर्ण विस्तार नहीं हो सकता, जब तक कि राष्ट्रीय आय की दृष्टि में सार्वजनिक राजस्वों और सार्वजनिक खर्च का अनुपात उतना कम रहे, जितना कि अब है।"

करापात

इनके बाद आयोग ने करापात के 'अत्यन्त कठिन तथा दुःसाध्य' विषय पर विचार किया है। अब तक भारत में करापात पर कोई व्यापक जाँच नहीं की गई थी, यद्यपि नमय-समय पर इस सम्बन्ध में कुछ गैर सरकारी प्रयास हुए थे, जो छोटे इलाकों तथा मोटे मोटे वर्गों तक ही सीमित थे। इन जाँचों में करो के औपचारिक आपात पर ही विचार किया गया था। आयोग ने यह तय किया कि औपचारिक करापात के विश्लेषण तक ही जाँच सीमित रखी जाय। "वास्तविक (इफैक्टिव) करापात, जिसका अर्थ यह है कि कर-वाले जिनसे या सेवा की माँग तथा पूर्ति सम्बन्धी बदलती हुई परिस्थितियों को हटाने के बाद करभार का वास्तविक या अन्तिम वितरण स्पष्ट रूप में बहुत ही जटिल है और उनका निर्णय करना कठिन है।" आयोग ने इसका प्रयत्न नहीं किया, और न उसने सार्वजनिक खर्च में उत्पन्न लाभों की जाँच का ही प्रयास किया।

आदादी के जिन वर्गों को अध्ययन का आधार बनाया गया, उनके सम्बन्ध में आयोग का यह मत है कि वर्गीकरण का मौलिक आधार आय है। नमाज के शहरी तथा देहाती हिस्सों पर आयान्त एक अन्य वर्गीकरण करापात का एक आधार हो सकता है, क्योंकि इनमें उस आर्थिक कार्य-कलाप की पद्धति प्रतिकूल होती है, जिसमें इन दो भागों की आदादी रंगी हुई है।

केन्द्रीय, राज्तीय तथा स्थानीय कर कर के एकीभूत टॉने के अंग नहीं हैं। नारे देश में केन्द्रीय कर एक ही दर में लगाए जाते हैं, पर राज्तीय

तथा स्थानीय करो की दरें देश के भिन्न भिन्न भागों में भिन्न भिन्न हैं। करापात में विविधता इस कारण है कि सारे देश में उपभोग तथा खर्च के ढाँचों में तथा कर की दरों में फर्क है। कर की दरें तथा प्राप्तियाँ भी अलग अलग हैं, उनमें जो फर्क है उसकी तुलना उस फर्क से की जा सकती है जो राज्य द्वारा की जानेवाली सामाजिक तथा दूसरी सेवाओं में है। यह मान लेने पर भी कि राज्यों के करापातों में विभिन्नता के अपने कारण हैं, फिर भी इससे विषय की दिलचस्पी तथा मूल्य नहीं घटता। राज्यीय तथा केन्द्रीय कर के ढाँचे मिलकर देश की कर-पद्धति का एक भाग बनाते हैं और इस समय इस पद्धति के सब भागों का उद्देश्य विकास कार्यक्रम को आगे बढ़ाना है, जिसका अर्थ यह है कि योजनात्मक विकास की तरह कर-सम्बन्धी प्रयास में भी एकीकरण करने की जरूरत है।

आयोग ने करापात के सम्बन्ध में जो जाँच की, उसमें उसने सारी अर्थव्यवस्था पर छाये हुए पारिवारिक आय-व्यय लेखों की कोई ताजी जाँच नहीं की, बल्कि जो तथ्य प्राप्त थे, इस सम्बन्ध में उन्हीं से काम लिया गया। आयोग को, औद्योगिक मजदूरों के सम्बन्ध में श्री देशपांडे का प्रतिवेदन तथा आर्थिक परामर्शदाता कार्यालय के द्वारा प्रस्तुत केन्द्रीय सरकार के मध्यम वर्गीय सेवकों का सर्वेक्षण तथा राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण कार्यालय के द्वारा प्रस्तुत उपभोगकर्त्ताओं के खर्च की अनुसूचियाँ प्राप्त थी। यद्यपि इनमें करापात के अध्ययन की दृष्टि से कई कमियाँ थी, क्योंकि जाँच करनेवालों ने उपभोगकर्त्ताओं के खर्च-सम्बन्धी जो कुछ तथ्य एकत्र किये थे, वे प्रत्यक्ष बातचीत के तरीके से प्राप्त किये थे, फिर भी आयोग के सामने जो कुछ मसाला था, वह यही था। आयोग ने उपभोगकर्त्ताओं की खर्च-सम्बन्धी जिन अनुसूचियों से काम लिया, वे १९५२ की अप्रैल-सितम्बर की अवधि की थी, और ये तथ्य ऐसे काम में लाये गये मानो वे अखिल भारतीय आधार पर खर्च की कुछ सतहों के, माय ही शहरी तथा देहाती भागों के उपभोग का सही ढाँचा पेश करते हों। इस अध्ययन में जिन करो पर विचार किया गया, वे ये हैं—केन्द्रीय उत्पाद और आयात शुल्क, राज्यीय उत्पादकर, आम बिक्री कर, मोटर स्प्रिट पर बिक्री कर, त्रामोदकर, अन्तर्राज्यीय पारगमन शुल्क, मोटर गाड़ियों पर कर, गन्ना उपकर, तथा तम्बाकू बिक्री कर। “कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि अधिकतर केन्द्रीय तथा राज्यीय परोक्ष करो पर विचार किया गया।” १९५३-५४ में केन्द्रीय तथा राज्यीय सरकारों का कुल परोक्ष कर राजस्व ४४० करोड़ रुपये का था, इसमें से आयोग ने ३४९ करोड़ रुपये का अर्थात् लगभग ८० प्रतिशत का विश्लेषण किया, और इनमें निर्यात शुल्क, रजिस्ट्री, स्टैम्प, तथा छोटी-मोटी चीजें जैसे बिजली शुल्क के सिवा नभी परोक्ष कर आ गये।

आयोग ने कुछ व्योरे में जाकर यह बताया है कि उन्होंने इस कार्य के लिए सैमपलिंग या नमूने के तौर जाँच करने का कौन सा ढाँचा अपनाया। आयोग ने यह भी बताया कि बिक्री करों तथा अन्य परोक्ष करो के सम्बन्ध में उन्होंने कौन सी मान्यताएँ स्वीकार कीं। इसके माय

ही करापात का विश्लेषण करने में प्रयुक्त सामग्री तथा उपायो के सीमित होने पर भी जोर दिया गया। आयोग का मत है—“हम फिर भी यह बता दें कि हमने इन तथ्यों को बहुत ही सीमित रूप से इस्तेमाल किया है, और सो भी काफी सावधानी के साथ।”

आयोग का यह अनुमान है कि सारी अर्थव्यवस्था में कुल उपभोगकर्ता-व्यय का ३७ प्रतिशत अम्बारोपित (इम्प्युटेड) मूल्य के रूप में था। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि उपभोगकर्ता-व्यय का एक बहुत बड़ा हिस्सा अर्थव्यवस्था के मौद्रिक क्षेत्र से बाहर था, और देहाती क्षेत्र में तो अमौद्रिक भाग का यह अनुपात और भी अधिक था। मोटे तौर पर यह कहा जा सकता है कि देहाती भाग के कुल उपभोग का ४५ प्रतिशत गैर नकदी था, जब कि शहरी के खर्च का १० प्रतिशत ही ऐसा था। प्रति व्यक्ति कर के हिसाबों की तुलना से यह ज्ञात हुआ कि देहाती इलाकों की तुलना में शहरी इलाकों का प्रति व्यक्ति कर का अनुपात सर्वत्र निश्चित रूप से अधिक था। केवल यही नहीं, कि शहरी इलाकों का कर प्रति व्यक्ति अधिक है, बल्कि ज्यों ज्यों शहरी उपादानों में वृद्धि होती है, त्यों त्यों खर्चवाले प्रत्येक वर्ग के लिए कर बढ़ता जाता है। आयोग का यह अनुमान है कि प्रति व्यक्ति के कुल खर्च का ३६ प्रतिशत परोक्ष करों में आ जाता है, और यह कुल नकद व्ययों का ५७ प्रतिशत है। शहरीपन की वृद्धि होने के साथ साथ खर्च का स्तर बढ़ता है और इसके साथ ही, कुल खर्च के साथ नकद का और नकद खर्च के साथ कर का अनुपात बढ़ता जाता है। इसके बावजूद भी आयोग ने यह मोटा उपमहार निकाला है कि शहरी आबादी में देहाती आबादी की अधिकता के कारण इस विश्लेषण के अन्तर्गत परोक्ष कर राशि में देहाती इलाकों का दान निरपेक्ष रूप से शहरी इलाकों की अपेक्षा बहुत अधिक है।

आयोग ने केन्द्रीय उत्पादशुल्को, विक्रीकरों, भूमिराजस्व तथा आय-कर के आपात के सम्बन्ध में व्योरेवार अध्ययन प्रस्तुत किया है। उसके हिसाब के अनुसार नकद खर्च की तुलना में केन्द्रीय उत्पादशुल्को का औसत आपात १५ प्रतिशत है। देहाती और शहरी भागों की तुलना करते हुए यह पाया गया कि यद्यपि खर्च की सारी सन्धों पर शहरी इलाकों में आपात कुछ अधिक है, पर विषमता अधिक नहीं है। विशेष ध्यान देने योग्य एक बात यह है कि कुछ आय वर्गों पर उत्पाद शुल्को में कुछ थोड़ी सी वृद्धि हुई जिसका मुख्य कारण यह था कि कपड़े और सिगरेटों पर भी नकद तटकर लग थे। विक्रीकरों के सम्बन्ध में आयोग का यह मत है कि विभिन्न व्यय वर्गों का आपात शहरी और देहाती भागों में विशेष भिन्न नहीं है, प्रत्येक वर्ग में यह करीब करीब उतना ही है, तथा कर आनुपातिक है, न कि क्रमशः वृद्धिशील रूप में। केन्द्रीय उत्पाद करों की अपेक्षा विक्रीकर के सम्बन्ध में देहाती और शहरी इलाकों में बहुत अधिक अन्तर है। और “देहाती इलाकों में अधिकतर नकद खरीदारियाँ कर बचा जाती हैं, क्योंकि या तो बिखरे हुए स्थानीय नूत्रों से वे चीजें प्राप्त होती हैं, या वे चीजें ऐसी हैं जिन पर कानूनी रूप से या अमली रूप से कर है ही नहीं।”

भूमि राजस्व के आपात के अध्ययन के सम्बन्ध में कई विशेष समस्याएँ सामने आईं। विभिन्न वर्गों की देहाती आयों के सम्बन्ध में तथ्य तथा आँकड़े प्राप्त नहीं थे, और

पात का अध्ययन किया है, उसमें कर के मौद्रिक भार के सम्बन्ध में ही तुलनात्मक विवेचन हुआ है। सार्वजनिक तथा विकास-सम्बन्धी खर्चों के कार्यक्रम की दृष्टि से कर की आवश्यक उपयुक्त या आम सतह पर आयोग ने विचार नहीं किया। करो में फेरबदल की दिशा के सम्बन्ध में आयोग कुछ सुझाव ही पेश कर सकता था। यह स्वयं “इस बात का निर्णय नहीं कर सकता था कि कर प्रणाली द्वारा ढाले जानेवाले सामान्य या औसत कर-भार का परिमाण कैसा और कितना हो।”

विकास कार्यक्रम तथा पूँजीविनियोग की प्रवृत्तियाँ

सार्वजनिक क्षेत्र

इसके बाद आयोग ने सार्वजनिक क्षेत्र में विकास-कार्यक्रम तथा पूँजी-विनियोग की प्रवृत्तियों का विवेचन किया है। पंचवर्षीय योजना के लक्ष्य सविधान की राज्यीय नीतिसम्बन्धी नियामक सिद्धांतों से प्राप्त हुए हैं, विशेष कर वे जिनका राज्य के इन कर्तव्यों से सम्बन्ध है — लोगों के रहन-सहन को ऊँचा उठाना, पुष्टि तथा स्वास्थ्य में सुधार, समाज के भौतिक साधनों के नियन्त्रण तथा मिलकियत के सम्बन्ध में समुचित वितरण की व्यवस्था, आर्थिक व्यवस्था को इस प्रकार चलने से रोकना जिससे कि कुछ थोड़े से लोगों में धन तथा उत्पादन के साधन केन्द्रित हो जायें, सामाजिक कल्याण के लिए सेवाओं के विस्तार की वाछनीयता, कुटीर शिल्पों की उन्नति, प्राथमिक शिक्षा की सुविधाओं की व्यवस्था आदि आदि। योजना के लक्ष्यों की परिभाषा इन्हीं सिद्धांतों के रूप में की गई है। योजना में यह मान लिया गया है कि सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र एक दूसरे से मिलकर चलेंगे, और इस प्रकार की नीति बरती जायगी जिससे दोनों का सफल सह-अस्तित्व बना रहे। योजना में जहाँ उत्पादन की वृद्धि पर जोर दिया गया, वहाँ सामाजिक सेवाओं के विस्तार को इसके बाद ही महत्त्व दिया गया है। विकास के रोजगार-सम्बन्धी पहलुओं, उत्पादन के श्रमप्रगाढ़ तरीकों तथा कुटीर शिल्प और छोटे पैमाने के धन्यों पर विशेष महत्त्व दिया गया है। आर्थिक परिवर्तन के सागठनिक पहलुओं के सम्बन्ध में योजना ने सहकारितामूलक विकास को प्रोत्साहन देने की आवश्यकता पर, विशेषकर प्राथमिक उत्पादन, कुटीर शिल्प, तथा छोटे पैमाने के धन्यों, खेतों की उपज की बिक्री इत्यादि के विशाल और विविध क्षेत्रों पर जोर दिया है।

योजना इस आधार को लेकर चली कि देश के कुल पूँजी-विनियोग की दर में क्रमशः वृद्धि होगी यानी आधारवर्ष (१९५०-५१) में जहाँ लगभग ९ हजार करोड़ रुपये की राष्ट्रीय आय का ५ प्रतिशत खर्च हो रहा था, वहाँ पंचवर्षीय योजना के अन्तिम वर्ष में जब कि राष्ट्रीय

हुए उत्पाद में से बड़े तथा बढ़ते हुए भाग को वचत तथा पूँजी-विनियोग की दिशा में ले जाना अभीष्ट है। एक अर्थ में, निजी तथा सार्वजनिक मद में अधिक पूँजी-विनियोग के कार्यक्रम को सफल करने का भार आयोग को सौंपा गया है। उनका कार्य यह है कि "कर पद्धति को ऐसे ढाला जाय कि सार्वजनिक क्षेत्र में पूँजी व्यावहारिक रूप से अधिक से अधिक लगाई जा सके, साथ ही साथ वह इस प्रकार से हो कि निजी क्षेत्र का उत्साह भी कायम रहे, और वह अपने पूँजी-विनियोग को और अधिक बढ़ाए।"

सार्वजनिक क्षेत्र में पूँजी निर्माण के लिए करो तथा कर्जों पर निर्भर करना पड़ता है, जब कि निजी क्षेत्र को निजी वचतो की स्वेच्छाप्रदत्त धनराशि पर निर्भर करना पड़ता है, यद्यपि यहाँ भी कुछ बात समामेलित क्षेत्र में प्रतिष्ठित मुनाफ़ों के कर द्वारा वित्त जुटाए हुए भाग से मिलती-जुलती है। पर पूँजी निर्माण का एक ही परिणाम होगा, चाहे वह सार्वजनिक क्षेत्र में हो और चाहे निजी क्षेत्र में, वह उपभोग के प्रतिमान पर, चाहे थोड़े समय के लिए ही हो, चोट करने के लिए वाध्य है। आर्थिक विकास के द्वारा जो अतिरिक्त आय होगी, उसका एक बहुत बड़ा हिस्सा कम आयवाले उन वर्गों को प्राप्त होगा, जिनके उपभोग-सम्बन्धी मानदण्ड अयुक्तियुक्त रूप से कम है, फिर भी आर्थिक विकास के लिए वित्त जुटाने की आवश्यकता का तकाजा यह है कि इस वर्ग की अतिरिक्त आय से भी कुछ खींचा जाय। इस प्रकार से एक बहुत कठिन सामाजिक तथा राजनैतिक समस्या उत्पन्न होगी, पर यदि देश को कम वचत, कम आय और कम वचत के दुष्टचक्र से निकालना है, तो इस समस्या का समाधान कर लेना लाजमी है जिसके कारण यह आर्थिक आवश्यकता उत्पन्न हुई है। यदि जनता विकास के कार्यक्रम को स्वीकार कर ले, और लोगो में यह विश्वास हो कि विकास के लिए जो कोष एकत्र हो रहा है, उसका अच्छा और मितव्ययिता के साथ उपयोग होगा, तो उस हालत में इसका समाधान आसान हो जायगा। आयोग का कहना है—“आर्थिक विकास की गति के द्रुतीकरण तथा भारत जैसे देश की परिस्थितियों में वचतो और लगाई हुई पूँजी में इच्छा के विरुद्ध वृद्धि, न केवल एक आर्थिक या मुद्राशास्त्र-सम्बन्धी समस्या उत्पन्न करती है, बल्कि इससे एक मानवीय समस्या भी उत्पन्न होती है, और जिसके लिए अधिकतर उन्नत अर्थ व्यवस्थाओं में भी कहीं बढ़कर अच्छे नेतृत्व की आवश्यकता है। हम मुख्यतः इस पहलू पर इसलिए जोर देते हैं कि सही परिप्रेक्षित तैयार हो, जिसको ध्यान में रखते हुए विकास वित्त की आवश्यकताओं के अनुसार कर-पद्धति में फेर-बदल-सम्बन्धी हमारी सिफारिशों पर विचार किया जा सके।”

विकसन की गति बढ़ाने के लिए जरूरी मौद्रिक भार कुछ हद तक इस प्रकार हल्का हो सकता है कि देहाती इलाकों में छिपी हुई बेरोजगारी के रूप में मौजूद वास्तविक वचत की सम्भव शक्ति को गतिशील किया जाय। स्थानीय निर्माण कार्यों के लिए तथा सामूहिक विकसन और राष्ट्रीय विस्तार मेवा के लिए स्वेच्छापूर्वक दिये गये धनदान को गतिशील करके इस दिशा में पग उठाया जा चुका है। पर लगाई हुई पूँजी में जिन बढ़ती की आवश्यकता है, उनके मुख्य भाग के लिए इन साधन पर निर्भर करना जवास्तविक होगा पर इस सम्बन्ध में समावनाओं की पड़ताल करना उचित है। उन वस्तु का जो प्रचुर है

पात का अध्ययन किया है, उसमें कर के मौद्रिक भार के सम्बन्ध में ही तुलनात्मक विवेचन हुआ है। सार्वजनिक तथा विकास-सम्बन्धी खर्चों के कार्यक्रम की दृष्टि से कर की आवश्यक उपयुक्त या आम सतह पर आयोग ने विचार नहीं किया। करो में फेरबदल की दिशा के सम्बन्ध में आयोग कुछ सुझाव ही पेश कर सकता था। यह स्वयं “इस बात का निर्णय नहीं कर सकता था कि कर प्रणाली द्वारा ढाले जानेवाले सामान्य या औसत कर-भार का परिमाण कैसा और कितना हो।”

विकास कार्यक्रम तथा पूँजीविनियोग की प्रवृत्तियाँ

सार्वजनिक क्षेत्र

इसके बाद आयोग ने सार्वजनिक क्षेत्र में विकास-कार्यक्रम तथा पूँजी-विनियोग की प्रवृत्तियों का विवेचन किया है। पञ्चवर्षीय योजना के लक्ष्य सविधान की राज्यीय नीतिसम्बन्धी नियामक सिद्धांतों से प्राप्त हुए हैं, विशेष कर वे जिनका राज्य के इन कर्तव्यों से सम्बन्ध है — लोगों के रहन-सहन को ऊँचा उठाना, पुष्टि तथा स्वास्थ्य में सुधार, समाज के भौतिक साधनों के नियन्त्रण तथा मिलकियत के सम्बन्ध में समुचित वितरण की व्यवस्था, आर्थिक व्यवस्था को इस प्रकार चलने से रोकना जिससे कि कुछ थोड़े से लोगों में धन तथा उत्पादन के साधन केन्द्रित हो जायें, सामाजिक कल्याण के लिए सेवाओं के विस्तार की वाछनीयता, कुटीर शिल्पों की उन्नति, प्राथमिक शिक्षा की सुविधाओं की व्यवस्था आदि आदि। योजना के लक्ष्यों की परिभाषा इन्हीं सिद्धांतों के रूप में की गई है। योजना में यह मान लिया गया है कि सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र एक दूसरे से मिलकर चलेगें, और इस प्रकार की नीति बरती जायगी जिससे दोनों का सफल सह-अस्तित्व बना रहे। योजना में जहाँ उत्पादन की वृद्धि पर जोर दिया गया, वहाँ सामाजिक सेवाओं के विस्तार को इसके बाद ही महत्त्व दिया गया है। विकास के रोजगार-सम्बन्धी पहलुओं, उत्पादन के श्रमप्रगाढ तरीकों तथा कुटीर शिल्प और छोटे पैमाने के धन्वों पर विशेष महत्त्व दिया गया है। आर्थिक परिवर्तन के मागठनिक पहलुओं के सम्बन्ध में योजना ने सहकारितामूलक विकास को प्रोत्साहन देने की आवश्यकता पर, विशेषकर प्राथमिक उत्पादन, कुटीर शिल्प, तथा छोटे पैमाने के धन्वों, खेतों की उपज की बिक्री इत्यादि के विशाल और विविध क्षेत्रों पर जोर दिया है।

योजना इस आधार को लेकर चली कि देश के कुल पूँजी-विनियोग की दर में क्रमशः वृद्धि होगी यानी आवारवर्ष (१९५०-५१) में जहाँ लगभग ९ हजार करोड़ रुपये की राष्ट्रीय आय का ५ प्रतिशत खर्च हो रहा था, वहाँ पञ्चवर्षीय योजना के अन्तिम वर्ष में जब कि राष्ट्रीय आय निश्चित अपरिवर्तित मूल्यों के आधार पर १० हजार करोड़ रुपये हो चुकी होगी, वह उनका ७ प्रतिशत होगा। यह आशा की जाती है कि इस बढे हुए पूँजी विनियोग के लिए साधन बहुत अधिक हद तक, योजना को कार्यान्वित करने में राष्ट्रीय आय में जो वृद्धि होगी, उससे प्राप्त होंगे। द्वितीय तथा बाद के समय में पूँजी-विनियोग कोष के लिए पञ्चवर्षीय योजना को कार्यान्वित करने के फलस्वरूप राष्ट्रीय आय में जो उपान्त (मार्जिनल) वृद्धि होगी, उस पर भरोसा किया गया है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि प्रति व्यक्ति के बढे

हुए उत्पाद में से बड़े तथा बढते हुए भाग को वचत तथा पूँजी-विनियोग की दिशा में ले जाना अभीष्ट है। एक अर्थ में, निजी तथा सार्वजनिक मद में अधिक पूँजी-विनियोग के कार्यक्रम को सफल करने का भार आयोग को सौंपा गया है। उनका कार्य यह है कि “कर पद्धति को ऐसे ढाला जाय कि सार्वजनिक क्षेत्र में पूँजी व्यावहारिक रूप से अधिक से अधिक लगाई जा सके, साथ ही साथ वह इस प्रकार से हो कि निजी क्षेत्र का उत्साह भी कायम रहे, और वह अपने पूँजी-विनियोग को और अधिक बढ़ाए।”

सार्वजनिक क्षेत्र में पूँजी निर्माण के लिए करो तथा कर्जों पर निर्भर करना पड़ता है, जब कि निजी क्षेत्र को निजी वचतो की स्वेच्छाप्रदत्त धनराशि पर निर्भर करना पड़ता है, यद्यपि यहाँ भी कुछ बात समामेलित क्षेत्र में प्रतिष्ठित मुनाफ़ों के कर द्वारा वित्त जुटाए हुए भाग से मिलती-जुलती है। पर पूँजी निर्माण का एक ही परिणाम होगा, चाहे वह सार्वजनिक क्षेत्र में हो और चाहे निजी क्षेत्र में, वह उपभोग के प्रतिमान पर, चाहे थोड़े समय के लिए ही हो, चोट करने के लिए बाध्य है। आर्थिक विकास के द्वारा जो अतिरिक्त आय होगी, उसका एक बहुत बड़ा हिस्सा कम आयवाले उन वर्गों को प्राप्त होगा, जिनके उपभोग-सम्बन्धी मानदण्ड अयुक्तियुक्त रूप से कम है, फिर भी आर्थिक विकास के लिए वित्त जुटाने की आवश्यकता का तकाजा यह है कि इस वर्ग की अतिरिक्त आय से भी कुछ खींचा जाय। इस प्रकार से एक बहुत कठिन सामाजिक तथा राजनैतिक समस्या उत्पन्न होगी, पर यदि देश को कम वचत, कम आय और कम वचत के दुष्टचक्र से निकालना है, तो इस समस्या का समाधान कर लेना लाजमी है जिसके कारण यह आर्थिक आवश्यकता उत्पन्न हुई है। यदि जनता विकास के कार्यक्रम को स्वीकार कर ले, और लोगो में यह विश्वास हो कि विकास के लिए जो कोप एकत्र हो रहा है, उसका अच्छा और मितव्ययिता के साथ उपयोग होगा, तो उस हालत में इसका समाधान आसान हो जायगा। आयोग का कहना है—“आर्थिक विकास की गति के द्रुतीकरण तथा भारत जैसे देश की परिस्थितियों में वचतो और लगाई हुई पूँजी में इच्छा के विरुद्ध वृद्धि, न केवल एक आर्थिक या मुद्राशास्त्र-सम्बन्धी समस्या उत्पन्न करती है, बल्कि इससे एक मानवीय समस्या भी उत्पन्न होती है, और जिसके लिए अधिकतर उन्नत अर्थ व्यवस्थाओं से भी कहीं बढ़कर अच्छे नेतृत्व की आवश्यकता है। हम मुख्यतः इस पहलू पर इसलिए जोर देते हैं कि सही परिप्रेक्षित तैयार हो, जिसको ध्यान में रखते हुए विकास वित्त की आवश्यकताओं के अनुसार कर-पद्धति में फेर-बदल-सम्बन्धी हमारी सिफारिशों पर विचार किया जा सके।”

विकास की गति बढ़ाने के लिए जरूरी मौद्रिक भार कुछ हद तक इस प्रकार हल्का हो सकता है कि देहाती इलाकों में छिपी हुई बेरोजगारी के रूप में मौजूद वास्तविक वचत की सम्भव शक्ति को गतिशील किया जाय। स्थानीय निर्माण कार्यों के लिए तथा सामूहिक विकास और राष्ट्रीय विस्तार मेवा के लिए स्वेच्छापूर्वक दिये गये धर्मदान को गतिशील करके इस दिशा में पग उठाया जा चुका है। पर लगाई हुई पूँजी में जिस बढ़ती की आवश्यकता है, उसके मुख्य भाग के लिए इस साधन पर निर्भर करना अवास्तविक होगा पर इस सम्बन्ध में सभावनाओं की पड़ताल करना उचित है। उस वस्तु का जो प्रचुर है

यानी श्रम का, अच्छे से अच्छा प्रयोग करना चाहिए, और उद्देश्य यह होना चाहिए कि इसका स्थान पूंजी को न दिया जाय, जो तुलनात्मक रूप से कम है।

इसके बाद आयोग ने १९५१ से लेकर १९५४ तक के तीन सालों में सार्वजनिक क्षेत्र में योजना की प्रगति का विवेचन किया है। योजना की कुल लागत और घरेलू साधनों के बीच लगभग ३५० करोड़ रुपये की खाई रही। विदेशी सहायता तथा पाउण्ड पावने को लेकर लगभग ७० करोड़ रुपये का शुद्ध घाटा रहा। १९५४-५५ के लिए केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों का सम्मिलित घाटा लगभग २८५ करोड़ रुपये होगा, ऐसी सम्भावना थी, जबकि विदेशी सहायता के रूप में ४८ करोड़ रुपये मिलने की सम्भावना थी। इस प्रकार शेष रोकड़ उसी हद तक अनावृत रहेगा, जिस हद तक की प्राप्त पाउण्ड पावनों का उपयोग न होगा। १९५५-५६ के लिए केन्द्र तथा राज्यों का योजनात्मक खर्च अवशिष्ट (रेसिडुअल) आवार पर ७९२ करोड़ रुपये होगा। इस प्रकार से आन्तरिक साधनों में खाई ५०५ करोड़ रुपये की होगी। फिर भी राजस्व और कर्ज लेने के मामले में सभ्य उन्नति होने के कारण ऐसा हो सकता है कि शुद्ध घाटा ४७० करोड़ रुपये का हो जाय। यदि कुल विदेशी सहायता १५० करोड़ रुपये हुई तो शुद्ध घाटा ३२० करोड़ रुपये का होगा। यह बता दिया जाय कि मोटे हिसाब पर ही ये अनुमान लगाए गए हैं, और लक्ष्यों की पूर्ति करने में जिस हद तक कमी हो, उन्ही हद तक घरेलू साधनों में भी खाई कम होगी।

अगली पंचवर्षीय योजना का रूप तथा आकार अभी तक अनिश्चित है, पर विकास के कार्यों के लिए कर-पद्धति के परीक्षण के सम्बन्धमें इन बातों पर विचार जरूरी है, इसलिए कुछ हद तक पहले से अनुमान लगाया जाना अनिवार्य है। मोटे तौर पर द्वितीय योजना पर कुल खर्च ३,५०० करोड़ रुपये के इर्द-गिर्द मान लिया जा सकता है, और साथ ही यह भी कहा जा सकता है कि १९५५-५६ के अनुमानों के आवार पर द्वितीय योजना के प्रथम वर्ष में ६०० करोड़ रुपये का खर्च होगा। १९५६-५७ में आन्तरिक साधनों में २८० करोड़ रुपये की खाई रहेगी, ऐसा अनुमान किया जा सकता है। प्रथम पंचवर्षीय योजना में पाउण्ड पावने जिस हद तक प्राप्त थे, द्वितीय योजना में वे उतनी हद तक न मिल सकेंगे, और विदेशी सहायता शायद प्रति वर्ष ४५ से ५० करोड़ के औमत पर जारी रहे। इस प्रकार मेयहस्पष्ट है कि प्रथम पंचवर्षीय योजना की तुलना में पूंजी निर्माण की दर को घरेलू साधनों पर अधिक निर्भर करना पड़ेगा। "इसी से यह बात प्रकट हो जाती है कि पूंजी-नियोजन के प्रस्तावित दर के लिए वर्तमान दर स्तरों पर साधनों की कमी है, और इसी से अतिरिक्त कर की समस्या सामने आती है।" यह सुझाव पेश किया गया है कि यदि अतिरिक्त कर से खाई पूरी न हो, तो घाटे के वित्त से काम लिया जाय। "स्वल्प काल और मो भी तात्कालिक भविष्य के लिए कुछ हद तक घाटे का वजट बनाया जा सकता है। फिर भी वह इतना अधिक नहीं हो सकता जितना कि वर्तमान साधनों तथा योजनात्मक खर्च के बीच की खाई में मूचित होता है।" योजना-युग के प्रथम तीन वर्षों में योजना के व्यय के लिए मुद्रास्फीतिमूलक वित्त का कम प्रयोग हुआ। योजना के अन्तिम दो वर्षों में घाटे की वित्त व्यवस्था को कार्यान्वित करने के फलस्वरूप मुद्रास्फीतिमूलक परिणाम दूर हो जायेंगे वशत कि खेती और

उद्योग का उत्पादन कायम रहे, और योजना के बड़े कार्यों से अतिरिक्त उपभोग द्रव्यों तथा पूंजी द्रव्यों की प्राप्ति होती रहे। उत्पादन की प्रवृत्तियों की बहुत अनुकूल धारणा लेते हुए यह कहा गया है कि “यह माना जा सकता है कि एक या दो साल के लिए जिस हद तक घाटे के वित्त को कार्यान्वित करने का विचार है उससे अर्थव्यवस्था के मन्तुलन पर कोई आंच न आएगी।”

दीर्घकालीन दृष्टि से घाटे की वित्त व्यवस्था का भारत जैसे देश में बृहत् रूप से परिमाण में प्रयोग नहीं हो सकता। औद्योगिक रूप से आगे बढ़े हुए देशों की तुलना में चीजों और सेवाओं को तैयार करने एवं उनकी पूर्ति के बीच अधिक समय लग सकता है, तथा उत्पादन में वृद्धि कम हो सकती है। “इसलिए सम्भावना यह है कि औद्योगिक रूप से आगे बढ़ी हुई अर्थव्यवस्थाओं के मुकाबले में यहाँ घाटे की अर्थ व्यवस्था से जल्दी ही गभीर मुद्रास्फीतिजनक परिणाम उत्पन्न हो जायें। इसलिये हम इस बात की आवश्यकता पर जोर देते हैं कि सार्वजनिक विकास के लिए वित्त प्राप्त करने में और अधिक कर लगाने तथा अधिक कर्ज लेने के अधिकाधिक प्रयास किए जाएँ। और घाटे की अर्थव्यवस्था का, विशेषतः प्रथम पंचवर्षीय योजना के बाद, प्रयोग कम किया जाय।”

घाटे के वित्त के सम्बन्ध में दिये गये इस मत से ऐसा मालूम हो सकता है कि शायद निजी क्षेत्र की आवश्यकताओं पर ध्यान नहीं दिया गया है। यदि कर बढ़ाया गया, और लोगों को कर्ज देने के लिए राजी किया गया, तो उससे निजी क्षेत्र के लिए प्राप्त पूंजी में कमी हो जायगी, दूसरी तरफ कर बढ़ाने के बजाय घाटे के वित्त से काम चलाने पर निजी क्षेत्र में समृद्धि का वातावरण कायम रहेगा। पर इससे अनिवार्य रूप से वास्तविक सम्पत्तियों का अनुपातत निर्माण या उत्पादन क्षमता अधिक नहीं होगी। तजुर्वे से यह ज्ञात हुआ है कि मुद्रास्फीतिमूलक प्रवृत्तियों को नियंत्रित करना न केवल स्वस्थ विकास के हित में है, बल्कि किसी भी वास्तविक विकास के लिए जरूरी है। इस बात का खतरा है कि मद्देवाजीमूलक उत्पादन बढ़ती पर हो जाय, और विकास का नकशा, यहाँ तक कि पूंजी निर्माण भी बिगड़ जाय। “इन सारी बातों ने इन बात को महत्त्व प्राप्त होता है कि कर तथा कर्ज द्वारा केन्द्रीय तथा राज्यीय सरकारों के बजट सम्बन्धी साधनों को बढ़ाने के लिए जबरदस्त कदम उठाये जायें।”

निजी औद्योगिक क्षेत्र

इसके बाद आयोग ने विकास कार्यक्रम तथा निजी क्षेत्र में पूंजी-विनियोग की प्रवृत्तियों पर विचार किया है।

पंचवर्षीय योजना में औद्योगिक विकास के लिए जो व्यवस्था की गई थी, वह ७०७ करोड़ रुपये की थी, जिनमें से १४ करोड़ रुपये सार्वजनिक क्षेत्र में और बाकी निजी क्षेत्र के लिए निर्दिष्ट थी। सार्वजनिक क्षेत्र में औद्योगिक विकास का अधिकांश केन्द्रीय सरकार को भेद में था, और लोहे तथा इस्पात के एक नये कारखाने के अतिरिक्त यह मुख्यतः उन कार्यों को सम्पूर्ण करने के लिए था, जिन्हें सरकार आरम्भ कर चुकी थी। निजी क्षेत्र में भांगद्रव्यों

के धन्यो में बहुत काफी प्रगति हो चुकी है, पर उत्पादक तथा पूँजीवाले द्रव्यो के क्षेत्र में इतनी प्रगति नहीं हुई। ऐसा कुछ तो इस कारण से हुआ कि आवश्यक प्रारम्भिक कार्य में बहुत समय लगता है, और आशिक रूप से इस कारण हुआ कि काम पूरा करने में देरी हुई। फिर भी सीमेन्ट-वाला धन्या एक विशेष अपवाद रहा।

पूँजी निर्माण और उत्पादक उद्यम के रक्षण एवं विकास पर आय के कर निर्धारण के ढाँचे और स्तर के प्रभावो की परीक्षा के लिए देश में उत्पादक उद्यम की स्थिति और सामान्य दृष्टिकोण तथा पूँजी निर्माण की गति का अध्ययन करना आवश्यक था। आयोग ने उद्योग की निधियों के साधनो और उपयोगो, निर्माणकारी उद्योग के निजी क्षेत्र में कुल और शुद्ध पूँजीनिर्माण, विभिन्न उद्योगो की मुनाफा कमाने की क्षमता और मुनाफो की आवटन सम्बन्धी नीतियो और मूल्य-ह्रास के लिए व्यवस्था करने की उद्योग की प्रणाली तथा औद्योगिक क्षेत्र में पुरानी सम्पत्ति के पुन प्रतिस्थापन करने की पद्धति का अध्ययन किया। यह अध्ययन सार्वजनिक लिमिटेड जायन्ट स्टॉक कम्पनियो के लेखा-जोखा-पत्र और लाभ एवं हानि के लेखो तथा चुनी हुई कम्पनियो द्वारा सीधे प्रस्तुत की गई सामग्री के तथ्यात्मक आधार पर किया गया। निजी लिमिटेड कम्पनियो के सम्बन्ध में भी आयकर विभाग से सामग्री प्राप्त की गई। रिजर्व बैंक ने सार्वजनिक सीमित जायन्ट स्टॉक कम्पनियो के लेखा-जोखा-पत्र और लाभ एवं हानि के लेखो का जो विश्लेषण किया था, वह भी उससे उपलब्ध हुआ। लेखा-जोखा-पत्रो से उपलब्ध सूचना की पूरक सामग्री कई सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियो से प्राप्त हुई।

१९५१-५२ में समस्त समामेलित क्षेत्र की परिदत्त पूँजी का एक चौथाई से कुछ अधिक निजी कम्पनियो में, परिदत्त पूँजी का लगभग १८ प्रतिशत निर्माणकारी उद्योगो में और परिदत्त पूँजी का ४५ प्रतिशत निर्माणेतर उद्योगो में था। सब मिलाकर निर्माणकारी उद्योगो में, समामेलित क्षेत्र की समस्त परिदत्त पूँजी का ६७ प्रतिशत था। सार्वजनिक कम्पनियो में, परिदत्त पूँजी का ७५ प्रतिशत निर्माणकारी उद्योगो में और २५ प्रतिशत निर्माणेतर उद्योगो में लगा हुआ था, जबकि निजी कम्पनियो के सम्बन्ध में यह अनुपात ४५ से ५५ का था।

४४८ कम्पनियो (४०७ पुरानी और ४१ नई) के सम्बन्ध में किये गये विश्लेषण में पता चला कि समामेलित क्षेत्र में १९४६ से १९५१ तक के पाँच वर्षों में कुल पूँजी निर्माण ३५९ करोड़ रुपये था। इस राशि में, स्थिर सम्पत्ति में वृद्धि, सग्रह तालिका (Inventory Accumulation) में शुद्ध वृद्धि, और पूँजी-विनियोग, उधार और नकद में हुई वृद्धि भी सम्मिलित है। इसमें से स्थिर सम्पत्ति १७९ करोड़ रुपये, सग्रह तालिका ११७ करोड़ रुपये, उधार में वृद्धि ५४ करोड़ रुपये, और आर्थिक साधनो में वृद्धि तथा अप-नियोजन ९ करोड़ रुपये था।

१९४६ ने १९५१ तक की अवधि में ३५९ करोड़ रुपये के कुल पूँजी निर्माण की वित्त-व्यवस्था इस प्रकार की गई —

परिदत्त पूंजी में वृद्धि	८६
सामान्य सचितियाँ (रिजर्व)	२२
मूल्य-ह्रास सचिति	७४
विकास और अन्य सचितियाँ	२८
ऋण ग्रहण	९५
अन्य साधन	५४

पूँजी निर्माण की वित्त-व्यवस्था के लिए निधियों के मुख्य साधन परिदत्त पूंजी और ऋण ग्रहणों में हुई वृद्धियों में प्राप्त हुए।

उद्योगों के विस्तार की वित्त-व्यवस्था के लिए मुख्य साधन उद्योग की ताजी इक्विटी पूंजी और प्रतिवृत्त मुनाफे थे। ४९२ कम्पनियों से, जिनमें से ५४ नई थी, प्राप्त सूचना से पता चला कि १९४६-५१ की अवधि में ६९३ करोड़ रुपये प्रतिवृत्त मुनाफो द्वारा और ५३ करोड़ रुपये ताजी पूंजी से प्राप्त हुए। इसमें पूंजीकृत सचितियाँ सम्मिलित नहीं थी। यदि ५४ नई कम्पनियों को सम्मिलित न किया जाता, तो ये सहाय्यें कमश ६८६ करोड़ रुपये और ३५४ करोड़ रुपये होती। कुल मिलाकर नये अभिदानों की अपेक्षा समामेलित वचत अधिक बड़ा साधन रही, पुरानी कम्पनियों के सम्बन्ध में समामेलित वचत और भी अधिक महत्त्वपूर्ण थी।

प्रतिवृत्त मुनाफे पूंजीकृत सचितियों में समाविष्ट हुए और उनसे अन्य सचितियों के निर्माण में भी सहायता मिली। १९४६-५१ में कुछ सचितियाँ (मूल्य-ह्रास और कर को छोड़कर) १९४६ में ९६ करोड़ रुपये से बढ़कर १९५१ में १४१ करोड़ रुपये हो गईं। १९५१ के अन्त में मोटे तौर पर आवी राशि सामान्य सचितियों में और १।५ मशीनरी के नवीनीकरण और विकास निधि में थी।

४९२ कम्पनियों में, जिनके सम्बन्ध में ज्ञातव्य सामग्री उपलब्ध थी, १९४६ में १९५१ तक के ६ वर्षों में परिदत्त पूंजी में हुई वृद्धि ९७ करोड़ रुपये तथा नये अभिदान ५३ करोड़ रुपये थे और शेष पूंजीकृत सचितियाँ थी।

जिन चुनी हुई कम्पनियों का सर्वेक्षण किया गया, उनमें मुनाफो के आवदन के अव्ययन ने पता चला कि कर की व्यवस्था के लिए कर से पहले मुनाफो का ४३ प्रतिशत रखा गया और समस्त अवधि के लिए मुनाफो का वितरित भाग ३४ प्रतिशत रहा। मूल्य-ह्रास को छोड़कर प्रतिवृत्त मुनाफे कर से पहले, मुनाफो के २२ प्रतिशत थे। यदि समस्त उद्योगों को एक साथ मिलाकर देखा जाय तो सम्पूर्ण अवधि में करों, लाभांशों और प्रतिवृत्त मुनाफो का अनुपात करीब करीब ४:३.२ का बताया जा सकता है। इस अवधि में कर सम्बन्धी कमियों के कारण मुनाफो के साथ कर के अनुपात में एक महत्त्वपूर्ण घटाव दिखाई दिया।

के धनो में बहुत काफी प्रगति हो चुकी है, पर उत्पादक तथा पूंजीवाले द्रव्यों के क्षेत्र में इतनी प्रगति नहीं हुई। ऐसा कुछ तो इस कारण से हुआ कि आवश्यक प्रारम्भिक कार्य में बहुत समय लगता है, और आशिक रूप से इस कारण हुआ कि काम पूरा करने में देरी हुई। फिर भी सीमेन्ट-वाला धनो एक विशेष अपवाद रहा।

पूँजी निर्माण और उत्पादक उद्यम के रक्षण एवं विकास पर आय के कर निर्धारण के ढाँचे और स्तर के प्रभावों की परीक्षा के लिए देश में उत्पादक उद्यम की स्थिति और सामान्य दृष्टिकोण तथा पूँजी निर्माण की गति का अध्ययन करना आवश्यक था। आयोग ने उद्योग की निधियों के साधनों और उपयोगों, निर्माणकारी उद्योग के निजी क्षेत्र में कुल और शुद्ध पूँजीनिर्माण, विभिन्न उद्योगों की मुनाफा कमाने की क्षमता और मुनाफों की आवंटन सम्बन्धी नीतियों और मूल्य-ह्रास के लिए व्यवस्था करने की उद्योग की प्रणाली तथा औद्योगिक क्षेत्र में पुरानी सम्पत्ति के पुनः प्रतिस्थापन करने की पद्धति का अध्ययन किया। यह अध्ययन सार्वजनिक लिमिटेड जायन्ट स्टाक कम्पनियों के लेखा-जोखा-पत्र और लाभ एवं हानि के लेखों तथा चुनी हुई कम्पनियों द्वारा सीधे प्रस्तुत की गई सामग्री के तथ्यात्मक आधार पर किया गया। निजी लिमिटेड कम्पनियों के सम्बन्ध में भी आयकर विभाग से सामग्री प्राप्त की गई। रिजर्व बैंक ने सार्वजनिक सीमित जायन्ट स्टाक कम्पनियों के लेखा-जोखा-पत्र और लाभ एवं हानि के लेखों का जो विश्लेषण किया था, वह भी उससे उपलब्ध हुआ। लेखा-जोखा-पत्रों से उपलब्ध सूचना की पूरक सामग्री कई सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों से प्राप्त हुई।

१९५१-५२ में समस्त समामेलित क्षेत्र की परिदत्त पूँजी का एक चौथाई से कुछ अधिक निजी कम्पनियों में, परिदत्त पूँजी का लगभग १८ प्रतिशत निर्माणकारी उद्योगों में और परिदत्त पूँजी का ४५ प्रतिशत निर्माणेतर उद्योगों में था। सब मिलाकर निर्माणकारी उद्योगों में, समामेलित क्षेत्र की समस्त परिदत्त पूँजी का ६७ प्रतिशत था। सार्वजनिक कम्पनियों में, परिदत्त पूँजी का ७५ प्रतिशत निर्माणकारी उद्योगों में और २५ प्रतिशत निर्माणेतर उद्योगों में लगा हुआ था, जबकि निजी कम्पनियों के सम्बन्ध में यह अनुपात ४५ से ५५ का था।

४४८ कम्पनियों (४०७ पुरानी और ४१ नई) के सम्बन्ध में किये गये विश्लेषण से पता चला कि समामेलित क्षेत्र में १९४६ से १९५१ तक के पाँच वर्षों में कुल पूँजी निर्माण ३५९ करोड़ रुपये था। इस राशि में, स्थिर सम्पत्ति में वृद्धि, सग्रह तालिका (Inventory Accumulation) में शुद्ध वृद्धि, और पूँजी-विनियोग, उधार और नकद में हुई वृद्धि भी सम्मिलित है। इसमें से स्थिर सम्पत्ति १७९ करोड़ रुपये, सग्रह तालिका ११७ करोड़ रुपये, उधार में वृद्धि ५४ करोड़ रुपये, और आर्थिक साधनों में वृद्धि तथा अप-नियोजन ९ करोड़ रुपये था।

१९४६ से १९५१ तक की अवधि में ३५९ करोड़ रुपये के कुल पूँजी निर्माण की वित्त-व्यवस्था इस प्रकार की गई —

परिदत्त पूंजी में वृद्धि	८६
सामान्य सचितियाँ (रिजर्व)	२२
मूल्य-ह्रास संचिति	७४
विकास और अन्य सचितियाँ	२८
ऋण ग्रहण	९५
अन्य साधन	५४

पूँजी निर्माण की वित्त-व्यवस्था के लिए निधियों के मुख्य साधन परिदत्त पूँजी और ऋण ग्रहणों में हुई वृद्धियों से प्राप्त हुए।

उद्योगों के विस्तार की वित्त-व्यवस्था के लिए मुख्य साधन उद्योग की ताजी इक्विटी पूँजी और प्रतिवृत्त मुनाफे थे। ४९२ कम्पनियों से, जिनमें से ५४ नई थी, प्राप्त सूचना से पता चला कि १९४६-५१ की अवधि में ६९३ करोड़ रुपये प्रतिवृत्त मुनाफों द्वारा और ५३ करोड़ रुपये ताजी पूँजी से प्राप्त हुए। इसमें पूँजीकृत सचितियाँ सम्मिलित नहीं थी। यदि ५४ नई कम्पनियों को सम्मिलित न किया जाता, तो ये सख्यायें क्रमशः ६८६ करोड़ रुपये और ३५४ करोड़ रुपये होती। कुल मिलाकर नये अभिदानों की अपेक्षा समामेलित वचत अधिक बड़ा मावन रही, पुरानी कम्पनियों के सम्बन्ध में समामेलित वचत और भी अधिक महत्त्वपूर्ण थी।

प्रतिवृत्त मुनाफे पूँजीकृत सचितियों में समाविष्ट हुए और उनसे अन्य सचितियों के निर्माण में भी सहायता मिली। १९४६-५१ में कुछ सचितियाँ (मूल्य-ह्रास और कर को छोड़कर) १९४६ में ९६ करोड़ रुपये से बढ़कर १९५१ में १४१ करोड़ रुपये हो गईं। १९५१ के अन्त में मोटे तौर पर आधी राशि सामान्य सचितियों में और १।५ मशीनरी के नवीनीकरण और विकास निधि में थी।

४९२ कम्पनियों में, जिनके सम्बन्ध में ज्ञातव्य सामग्री उपलब्ध थी, १९४६ ने १९५१ तक के ६ वर्षों में परिदत्त पूँजी में हुई वृद्धि ९७ करोड़ रुपये तथा नये अभिदान ५३ करोड़ रुपये थे और शेष पूँजीकृत सचितियाँ थी।

जिन चुनी हुई कम्पनियों का सर्वेक्षण किया गया, उनमें मुनाफों के आवंटन के अव्ययन ने पता चला कि कर की व्यवस्था के लिए कर से पहले मुनाफों का ४३ प्रतिशत रखा गया और समस्त अवधि के लिए मुनाफों का वितरित भाग ३४ प्रतिशत रहा। मूल्य-ह्रास को छोड़कर प्रतिवृत्त मुनाफे कर से पहले, मुनाफों के २२ प्रतिशत थे। यदि समस्त उद्योगों को एक साथ मिलाकर देखा जाय तो सम्पूर्ण अवधि में करो, लाभार्थी और प्रतिवृत्त मुनाफों का अनुपात करीब करीब ४.३२ का बताया जा सकता है। इस अवधि में कर सम्बन्धी कमियों के कारण मुनाफों के सावकर के अनुपात में एक महत्त्वपूर्ण घटाव दिखाई दिया।

के घन्वो में बहुत काफी प्रगति हो चुकी है, पर उत्पादक तथा पूँजीवाले द्रव्यों के क्षेत्र में इतनी प्रगति नहीं हुई। ऐसा कुछ तो इस कारण से हुआ कि आवश्यक प्रारम्भिक कार्य में बहुत समय लगता है, और आशिक रूप से इस कारण हुआ कि काम पूरा करने में देरी हुई। फिर भी सीमेन्ट-वाला घन्वा एक विशेष अपवाद रहा।

पूँजी निर्माण और उत्पादक उद्यम के रक्षण एवं विकास पर आय के कर निर्धारण के ढाँचे और स्तर के प्रभावों की परीक्षा के लिए देश में उत्पादक उद्यम की स्थिति और सामान्य दृष्टिकोण तथा पूँजी निर्माण की गति का अध्ययन करना आवश्यक था। आयोग ने उद्योग की निधियों के साधनों और उपयोगों, निर्माणकारी उद्योग के निजी क्षेत्र में कुल और शुद्ध पूँजीनिर्माण, विभिन्न उद्योगों की मुनाफा कमाने की क्षमता और मुनाफों की आवंटन सम्बन्धी नीतियों और मूल्य-ह्रास के लिए व्यवस्था करने की उद्योग की प्रणाली तथा औद्योगिक क्षेत्र में पुरानी सम्पत्ति के पुनः प्रतिस्थापन करने की पद्धति का अध्ययन किया। यह अध्ययन सार्वजनिक लिमिटेड जायन्ट स्टाक कम्पनियों के लेखा-जोखा-पत्र और लाभ एवं हानि के लेखों तथा चुनी हुई कम्पनियों द्वारा सीधे प्रस्तुत की गई सामग्री के तथ्यात्मक आधार पर किया गया। निजी लिमिटेड कम्पनियों के सम्बन्ध में भी आयकर विभाग से सामग्री प्राप्त की गई। रिजर्व बैंक ने सार्वजनिक सीमित जायन्ट स्टाक कम्पनियों के लेखा-जोखा-पत्र और लाभ एवं हानि के लेखों का जो विश्लेषण किया था, वह भी उससे उपलब्ध हुआ। लेखा-जोखा-पत्रों से उपलब्ध सूचना की पूरक सामग्री कई सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों से प्राप्त हुई।

१९५१-५२ में समस्त समामेलित क्षेत्र की परिदत्त पूँजी का एक चौथाई से कुछ अधिक निजी कम्पनियों में, परिदत्त पूँजी का लगभग १८ प्रतिशत निर्माणकारी उद्योगों में और परिदत्त पूँजी का ४५ प्रतिशत निर्माणेतर उद्योगों में था। सब मिलाकर निर्माणकारी उद्योगों में, समामेलित क्षेत्र की समस्त परिदत्त पूँजी का ६७ प्रतिशत था। सार्वजनिक कम्पनियों में, परिदत्त पूँजी का ७५ प्रतिशत निर्माणकारी उद्योगों में और २५ प्रतिशत निर्माणेतर उद्योगों में लगा हुआ था, जबकि निजी कम्पनियों के सम्बन्ध में यह अनुपात ४५ से ५५ का था।

४४८ कम्पनियों (४०७ पुरानी और ४१ नई) के सम्बन्ध में किये गये विश्लेषण से पता चला कि समामेलित क्षेत्र में १९४६ से १९५१ तक के पाँच वर्षों में कुल पूँजी निर्माण ३५९ करोड़ रुपये था। इस राशि में, स्थिर सम्पत्ति में वृद्धि, सग्रह तालिका (Inventory Accumulation) में शुद्ध वृद्धि, और पूँजी-विनियोग, उधार और नकद में हुई वृद्धि भी सम्मिलित है। इसमें से स्थिर सम्पत्ति १७९ करोड़ रुपये, सग्रह तालिका ११७ करोड़ रुपये, उधार में वृद्धि ५४ करोड़ रुपये, और आर्थिक साधनों में वृद्धि तथा अप-नियोजन ९ करोड़ रुपये था।

१९४६ से १९५१ तक की अवधि में ३५९ करोड़ रुपये के कुल पूँजी निर्माण की वित्त-व्यवस्था इस प्रकार की गई —

करोड़ रुपये थी। इनके प्रतिकूल १७० करोड़ रुपये मूल्य ह्रास, व्यवहारवहिर्भूतता (Obsolescence) तथा अन्य अभिदेयो में उपलब्ध होंगे, फिर भी २४० करोड़ रुपये शेष बच जायेंगे जो अन्य साधनों से उपलब्ध होंगे। १९५१ से अगले १५ वर्षों के लिए निर्माणकारी क्षेत्र में समस्त सार्वजनिक सीमित कम्पनियों के लिए सामान्य प्राक्कलन ४२० करोड़ रुपये या २८ करोड़ रुपये वार्षिक है। इस समस्या का स्वरूप और महत्ता हर उद्योग में अलग-अलग है और प्रत्येक इकाई में इस समस्या की उगता में भी भेद है। इसलिए यह नहीं कहा जा सकता कि उद्योगमात्र के लिए यह समस्या सर्व-सामान्य थी।

निजी सीमित कम्पनियों की आर्थिक स्थिति, विशेषतः मुनाफों के आवंटन और पूंजी-निर्माण की परीक्षा करने के लिए आयोग ने आयकर विभाग से ४,५८९ कम्पनियों के सम्बन्ध में सूचना प्राप्त की। यह सूचना १९४५-४६ से १९४८-४९ तक के चार वित्तीय वर्षों के सम्बन्ध में थी। पूंजी-निर्माण और मुनाफों के आवंटन सम्बन्धी सामग्री के विस्तृत विश्लेषण के लिए ५०० कम्पनियाँ चुनी गई थी। इन कम्पनियों की परिदत्त पूंजी ७२ करोड़ रुपये थी जिसमें से ३८ करोड़ रुपये निर्माणकारी उद्योगों और ३४ करोड़ रुपये निर्माणेतर उद्योगों में थे। १९४८-४९ में निर्माणकारी कम्पनियों की कुल स्थिर सम्पत्ति ३२ करोड़ रुपये और निर्माणेतर कम्पनियों की १० करोड़ रु० थी। सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों से अलग ढंग पर निर्माणकारी कम्पनियों में भी कुल स्थिर सम्पत्ति परिदत्त पूंजी से कम थी, जिससे पता चला कि इन कम्पनियों का मुख्य धन्धा प्रायः निर्माणकारी नहीं था। निजी लिमिटेड कम्पनियों ने सरकारी प्रतिभूतियों में कम पूंजी लगाई थी, जबकि दूसरी कम्पनियों के शेयरों में काफी पूंजी लगाई गई थी। ऐसा प्रतीत हुआ कि बहुत-सी निजी लिमिटेड कम्पनियाँ वित्त-प्रदान सम्बन्धी कार्यक्रमलाप में लगी हुई थी।

निजी लिमिटेड कम्पनियों के सम्बन्ध में कुल पूंजी-निर्माण और शुद्ध पूंजी-निर्माण के प्राक्कलन उपस्थित करना आयोग के लिए सम्भव न हो सका, क्योंकि कुल स्थिर सम्पत्ति और पूंजी नियोजनों के सम्बन्ध में ही सामग्री उपलब्ध थी। १९४८-४९ को समाप्त तीन वर्षों में, निर्माणकारी उद्योगों में कुल स्थिर सम्पत्ति निर्माण १२१ करोड़ रुपये था, जिनमें से ६४ करोड़ रुपये सयंत्र और मशीनरी विषयक था। इस अवधि में निर्माणकारी क्षेत्र में पूंजी-निर्माण के निम्न साधन थे—

	करोड़ रुपये में
नये अभिदान	११६
बढ़े हुए ऋण ग्रहण	१८७
मूल्य-ह्रास	५०
प्रतिवृत्त मुनाफा	५९

जबकि १९४६ से १९४८ तक के तीन वर्षों में सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों की परिदत्त पूंजी में कुल वृद्धि का लगभग ४० प्रतिशत सचिनियों के पूंजीकरण द्वारा था, नव

इन कम्पनियों के वितरित और प्रतिवृत्त मुनाफो के सापेक्ष आँकड़ों से ज्ञात हुआ कि वितरित मुनाफो को स्थिर रखने या उनके पूरी तरह से ऊँचे चढ़ने की स्पष्ट प्रवृत्ति रही, जिससे कि व्यापार की स्थितियों में किसी प्रतिकूल हेरफेर का प्रभाव प्रतिवृत्त मुनाफो पर अनुपाती रूप से पड़ा। इस प्रकार १९४८ से १९४९ तक, जबकि कर से पहले मुनाफे ५८ करोड़ रुपये से घटकर ३४ करोड़ रुपये हो गये, तब लाभांश १५ करोड़ रुपये पर टिके रहे, और प्रतिवृत्त मुनाफे १६३ करोड़ रुपये से घटकर ४२ करोड़ रुपये हो गये।

प्रतिवृत्त मुनाफो के साथ वितरित मुनाफो का अनुपात प्रत्येक उद्योग में अलग-अलग था, किन्तु समस्त कम्पनियों को मिलाकर कर-भुगतान के बाद वितरण के लिए उपलब्ध शुद्ध मुनाफो की वार्षिक औसत २९ करोड़ रुपये थी, जिसमें ५८ प्रतिशत वितरित और ४० प्रतिशत प्रतिवृत्त थी। कर के बाद मुनाफे १९४६ में २७८ करोड़ रुपये से घटकर १९४७ में २४४ करोड़ रुपये ही रह गये, किन्तु वितरित भाग लगभग वही रहा। १९४८ में मुनाफो में काफी वृद्धि हुई, किन्तु वितरित मुनाफो में प्रायः कोई परिवर्तन नहीं हुआ, और संचितियों में पर्याप्त वृद्धि हुई। १९४९ में, जो अच्छा वर्ष नहीं था, वितरित मुनाफो में कोई परिवर्तन नहीं हुआ, प्रतिवृत्त मुनाफो का अंश घटकर २२ प्रतिशत हो गया। शुद्ध मुनाफो में वृद्धि होने के साथ प्रतिवृत्त मुनाफो का अनुपात १९५० और १९५१ में बढ़ गया। १९५२ में मुनाफो में फिर कमी हुई और प्रतिवृत्त मुनाफो कर के बाद कुल मुनाफो के ३० प्रतिशत से भी कम थे। उपलब्ध आँकड़ों से पता चला कि कर के परिमाण और दर की अपेक्षा मुनाफो के परिमाण और दर का प्रतिवृत्त मुनाफो की राशि और मुनाफो के साथ इसके अनुपात पर अधिक प्रभाव पड़ा। मुनाफे में निःसन्देह और भी अधिक हेर-फेर होती रही। १९३८ और १९३९, इन दो वर्षों में ३७२ कम्पनियों के परिणामों से भी इस बात की पुष्टि हुई कि मुनाफो के प्रतिधारण पर कर के परिमाण और दर की अपेक्षा मुनाफे के परिमाण और दर का अधिक निश्चयात्मक प्रभाव पड़ा।

इसके बाद आयोग ने पुनः प्रतिस्थापन की समस्या पर विचार किया। १९४६ से १९५१ तक की समस्त अवधि में मैनेजिंग एजेंटों का औसत पारिश्रमिक मुनाफो का लगभग १४ प्रतिशत था। इन्होंने जो एक महत्वपूर्ण बात प्रकट हुई, वह यह थी कि लाभांशों के रूप में भागीदारों को जो कुछ मिला, उसका आधा मैनेजिंग एजेंटों को प्राप्त हुआ। निर्माणकारी कम्पनियों ने मृत्यु ह्रास के लिए जो व्यवस्था की, उसकी आयकर विभाग द्वारा अनुमत व्यवस्था के माध्यम से तुलना की गई। यह तुलना ३३२ कम्पनियों के सम्बन्ध में की गई, जिनके बारे में मामूली उपलब्ध थी। कुल मिलाकर आयकर अभिदेय वास्तविक व्यवस्था का डेढ़ गुना था। लगभग सभी महत्वपूर्ण उद्योगों में १९४६ से पहले प्राप्त सम्पत्तियों के सम्बन्ध में वास्तविक व्यवस्था और कर प्रयोजनों के लिए दी गई छूट में अन्तर थोड़ा था। १९४६ के बाद प्राप्त सम्पत्तियों के सम्बन्ध में कमी अधिक थी और समस्त उद्योगों में फैली हुई थी, हालाँकि उद्योगों में महत्वपूर्ण विभिन्नताएँ थी। मोटे तौर पर, १९४६ से पहले प्राप्त और १९५१ में प्रयुक्त जवमूनी स्थिर सम्पत्तियों की प्रतिस्थापन लागत अनुमानतः ४१०

करोड रुपये थी। इसके प्रतिकूल १७० करोड रुपये मूल्य ह्रास, व्यवहारवहिर्भूतता (Obsolescence) तथा अन्य अभिदेयो में उपलब्ध होंगे, फिर भी २४० करोड रुपये शेष बच जायेंगे जो अन्य साधनों से उपलब्ध होंगे। १९५१ से अगले १५ वर्षों के लिए निर्माणकारी क्षेत्र में ममस्त सार्वजनिक सीमित कम्पनियों के लिए सभाव्य प्राक्कलन ४२० करोड रुपये या २८ करोड रुपये वार्षिक है। इस समस्या का स्वरूप और महत्ता हर उद्योग में अलग-अलग है और प्रत्येक इकाई में इस समस्या की उन्नता में भी भेद है। इसलिए यह नहीं कहा जा सकता कि उद्योगमात्र के लिए यह समस्या सर्व-सामान्य थी।

निजी सीमित कम्पनियों की आर्थिक स्थिति, विशेषतः मुनाफो के आवटन और पूंजी-निर्माण की परीक्षा करने के लिए आयोग ने आयकर विभाग से ४,५८९ कम्पनियों के सम्बन्ध में सूचना प्राप्त की। यह सूचना १९४५-४६ से १९४८-४९ तक के चार वित्तीय वर्षों के सम्बन्ध में थी। पूंजी-निर्माण और मुनाफो के आवटन सम्बन्धी सामग्री के विस्तृत विश्लेषण के लिए ५०० कम्पनियाँ चुनी गई थी। इन कम्पनियों की परिदत्त पूंजी ७२ करोड रुपये थी जिसमें से ३८ करोड रुपये निर्माणकारी उद्योगों और ३४ करोड रुपये निर्माणोत्तर उद्योगों में थे। १९४८-४९ में निर्माणकारी कम्पनियों की कुल स्थिर सम्पत्ति ३२ करोड रुपये और निर्माणोत्तर कम्पनियों की १० करोड रुपये थी। सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों से अलग ढंग पर निर्माणकारी कम्पनियों में भी कुल स्थिर सम्पत्ति परिदत्त पूंजी से कम थी, जिससे पता चला कि इन कम्पनियों का मुख्य धन्धा प्रायः निर्माणकारी नहीं था। निजी लिमिटेड कम्पनियों ने सरकारी प्रतिभूतियों में कम पूंजी लगाई थी, जबकि दूसरी कम्पनियों के शेयरों में काफी पूंजी लगाई गई थी। ऐसा प्रतीत हुआ कि बहुत-सी निजी लिमिटेड कम्पनियाँ वित्त-प्रदान सम्बन्धी कार्यकलाप में लगी हुई थी।

निजी लिमिटेड कम्पनियों के सम्बन्ध में कुल पूंजी-निर्माण और शुद्ध पूंजी-निर्माण के प्राक्कलन उपस्थित करना आयोग के लिए सम्भव न हो सका, क्योंकि कुल स्थिर सम्पत्ति और पूंजी नियोजनों के सम्बन्ध में ही सामग्री उपलब्ध थी। १९४८-४९ को समाप्त तीन वर्षों में, निर्माणकारी उद्योगों में कुल स्थिर सम्पत्ति निर्माण १२१ करोड रुपये था, जिसमें से ६४ करोड रुपये सयंत्र और मशीनरी विषयक था। इस अवधि में निर्माणकारी क्षेत्र में पूंजी-निर्माण के निम्न साधन थे—

	करोड रुपये में
नये अभिदान	११०६
बढे हुए ऋण ग्रहण	१८७
मूल्य-ह्रास	५०
प्रतिघृत मुनाफे	५९

जबकि १९४६ से १९४८ तक के तीन वर्षों में सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों की परिदत्त पूंजी में कुछ वृद्धि का लगभग ४० प्रतिशत सचिवियों के पूंजीकरण द्वारा था, तब

वोनस प्रदान निजी लिमिटेड कम्पनियो में हुई वृद्धि के एक चौथाई से भी कम थे। निजी लिमिटेड कम्पनियो के वित्तो के सम्बन्ध में आन्तरिक साधनो का कम महत्वपूर्ण भाग रहा।

अर्थव्यवस्था में पूंजी-विनियोग और बचत

समस्त अर्थव्यवस्था में पूंजी-विनियोग और बचत के सम्बन्ध में विचार करते हुए आयोग ने कुछ प्राक्कलन उपस्थित किये जो "अत्यधिक अस्थायी हैं, और आवश्यक प्रारम्भिक सामग्री न मिल सकने के कारण, जो अशत, वैज्ञानिक प्राक्कलन न होकर सूचनाओं पर आधारित अनुमान मात्र ही है।" १९५३-५४ में सार्वजनिक क्षेत्र में पूंजी-विनियोग अनुमानत ३०५ करोड़ रुपये और उद्योग के समामेलित क्षेत्र में लगभग ५५ करोड़ रुपये था। शहरी मकान-सम्पत्ति से प्राप्त अनुमानित शुद्ध किराये के आधार पर राष्ट्रीय आय समिति ने हिसाब लगाया है कि १९५३-५४ में शहरी वामार्थ भवन निर्माण पर पूंजी-विनियोग लगभग १२० करोड़ रुपये था और ग्रामीण परिवारो ने खेती के औजारो तथा भूमि की उन्नति पर जो व्यय किया वह १६० करोड़ रुपये था। १९५३-५४ में सार्वजनिक क्षेत्र में बचतो का कुल प्राक्कलन २०८ करोड़ रुपये और निजी क्षेत्र में ३१४ करोड़ रुपये था। १९५०-५१ में कुल शुद्ध पूंजी नियोजन का अनुमान ५५५ करोड़ रुपये या राष्ट्रीय आय का ५८ प्रतिशत किया गया था। १९५३-५४ के लिए पूंजी नियोजन का प्राक्कलन ७३० करोड़ रुपये या सम्भाव्य राष्ट्रीय आय का ७ प्रतिशत था। छोटे उद्यम एवं वाणिज्य को मिलाकर यह सख्या कुछ अधिक हो जायेगी।

करनीति की रूपरेखा

विचारणीय विषयो की दृष्टि से आयोग द्वारा कर-प्रणाली की परीक्षा करना आवश्यक था। यह परीक्षा इन चार मुख्य पहलुओं के सम्बन्ध में करनी थी — कर प्रणाली का आपात और आय की विषमताओं को कम करने के लिए इसकी उपयुक्तता, देश के विकास कार्य-क्रम और इसके लिए आवश्यक मावनो के सम्बन्ध में इसकी उपयुक्तता, पूंजी-निर्माण और उत्पादक उद्यम के रक्षण एवं विकास पर आय-कर के प्रभाव, तथा स्फीतिकारी एवं अपस्फीतिकारी स्थितियों का सामना करने के लिए कर का उपयोग।

करनीति के सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण प्रश्न इस बात से पैदा हुआ कि "कर प्रणाली द्वारा आवधिक समता प्राप्त करने और उत्पादक उद्यम की निरन्तर प्रगति के लिए आवश्यक पूंजी-नियोजन और बचत अवाव रूप में होती रहे, इन दो उद्देश्यों के बीच सतुलन स्थापित करने की जम्तर है।" नामान्य आर्थिक और सामाजिक नीति के सम्बन्ध में अधिक उत्पादन तथा और अधिक अच्छा वितरण, ये दोनोंही उद्देश्य बड़े महत्वपूर्ण हैं। अल्पकालीन दृष्टि में वितरण में नुवार की अपेक्षा उत्पादन में वृद्धि अधिक महत्वपूर्ण उद्देश्य हो सकता है। किन्तु आर्थिक और सामाजिक शक्तियाँ अपने आप चाहे जैसा कार्य करती रहे इस पर अब समता स्थापित करने का प्रयत्न नहीं छोड़ा जा सकता। उच्च वर्गो के अनुकूल जीवनस्तर सम्बन्धी परम्परागत विचारो तथा प्रयत्न और बचत करने के लिए आवश्यक पुरस्कार की आशाओं

या मुनाफे की भावना में भी उचित परिवर्तन होना चाहिए। आयो, सम्पत्ति और अवसरो में और अधिक समता स्थापित करना आर्थिक विकास और सामाजिक प्रगति का आवश्यक अंग होना चाहिए। यह स्पष्ट है कि आयो, अर्जित एवं अनर्जित, और सम्पत्ति में विषमता की ऐसी पर्याप्त मात्रा है जिसे दूर किया जा सकता है। ये विषमताएँ अर्धविकसित अर्थव्यवस्थाओं की विशेषता हैं, और समता स्थापित करने में तभी पर्याप्त प्रगति हो सकती है जबकि “निश्चित उद्देश्य के साथ विषमता के कुछ आधारभूत साधनों को धीरे-धीरे समाप्त कर दिया जाये।” यह तभी हो सकता है, जबकि यथारूप से यह जान लिया जाय कि इस दिशा में कर प्रणाली क्या कर सकती है और निजी उत्पादक प्रयत्न और उद्यम पर किसी प्रकार के अनुचित प्रति-फल प्रभाव डाले बिना यह प्रक्रिया कहाँ तक जारी रह सकती है। समाज के कमजोर भागों की स्थिति दृढ़ बनाने में सार्वजनिक व्यय भी एक महत्वपूर्ण पूरक भाग ले सकता है।

इस समय देश में आय या सम्पत्ति में विषमता की मात्रा कितनी है, इसे जानने के लिए कोई विश्वसनीय पैमाना उपलब्ध नहीं है। फिर भी बहुत अधिक विषमता विद्यमान है। मुद्रास्फीति से इसमें बढ़ोतरी हुई। इसके साथ साथ बहुत से लोगों की वास्तविक आयों में कमी हुई।

आयकर में पर्याप्त वृद्धि होने पर भी अर्थव्यवस्था के कुछ हिस्सों में और कुछ आय-श्रेणियों में विषमता की वृद्धि हुई। इसका आंशिक कारण यह है कि कृषि सम्बन्धी आय को सम्मिलित नहीं किया गया और बहुत से महत्वपूर्ण कर दाताओं ने कर प्रदान नहीं किया। और अधिक प्रभावशाली रूप से कर लागू करने और विलासोपभोग पर अतिरिक्त कर लगाने तथा धन और सम्पत्ति के कर में विस्तार करने से विषमताओं में कमी करने के सम्भव साधन प्राप्त हो सकते हैं। किन्तु यह स्पष्ट है कि यदि सार्वजनिक राजस्व में कोई पर्याप्त वृद्धि करनी है, तो “वह जनता द्वारा विस्तृत आधार पर कर देकर ही की जा सकती है।”

कर निर्धारण में न्याय्यता के, जिसकी परिभाषा करना या जिसे नाप सकना बड़ा कठिन है, विषय में विचार करते हुए आयोग ने बताया कि “न्याय्यता एक मायावी संकोच है, यह अत्यन्त सापेक्ष भी है, विशेषतः कर प्रणाली के समस्त रूप से निर्धारण में।” इस पर, समस्त सार्वजनिक वित्त के कार्यों के सम्बन्ध में विचार करना चाहिए, जिसमें करो के आपात के साथ सार्वजनिक व्यय के लाभ भी सम्मिलित हैं। अपने आर्थिक विकास में तेजी चाहनेवाले अर्धविकसित देशों में यह अनिवार्य है कि वहाँ की कर प्रणाली का आधार केवल कर देने की क्षमता ही न हो। आर्थिक विकास के लक्ष्यों को, जो राष्ट्रीय नीतियों के अज्ञापक हैं, उचित अवधि में प्राप्त करने के लिए भी ऐसा होना अनिवार्य है। यद्यपि समस्त कर प्रणाली पर न्याय्यता का मापदण्ड उपयुक्त रूप से लागू नहीं किया जा सकता फिर भी कर प्रणाली के कुछ भागों में अनाम्य या अन्याय के विशिष्ट तत्त्व सदा ठीक किये जा सकते हैं।

विकान कार्यक्रम के लिये उपयुक्त कर प्रणाली का निर्धारण करते हुए इस बात पर जोर देना पड़ेगा कि अर्थव्यवस्था की स्वाभाविक प्रवृत्तियों का प्रतीकार किया जाय और यह तब हो नयता है जब की संपत्ति का नियंत्रण किया जाय और पूँजी-नियोजन तथा वचनों को प्रोत्साहन

बोनस प्रदान निजी लिमिटेड कम्पनियों में हुई वृद्धि के एक चौथाई से भी कम थे। निजी लिमिटेड कम्पनियों के वित्तों के सम्बन्ध में आन्तरिक साधनों का कम महत्त्वपूर्ण भाग रहा।

अर्थव्यवस्था में पूँजी-विनियोग और बचत

समस्त अर्थव्यवस्था में पूँजी-विनियोग और बचत के सम्बन्ध में विचार करते हुए आयोग ने कुछ प्राक्कलन उपस्थित किये जो “अत्यधिक अस्थायी हैं, और आवश्यक प्रारम्भिक सामग्री न मिल सकने के कारण, जो अशत, वैज्ञानिक प्राक्कलन न होकर सूचनाओं पर आधारित अनुमान मात्र ही हैं।” १९५३-५४ में सार्वजनिक क्षेत्र में पूँजी-विनियोग अनुमानत ३०५ करोड़ रुपये और उद्योग के समामेलित क्षेत्र में लगभग ५५ करोड़ रुपये था। शहरी मकान-सम्पत्ति से प्राप्त अनुमानित शुद्ध किराये के आधार पर राष्ट्रीय आय ममिति ने हिसाब लगाया है कि १९५३-५४ में शहरी वामार्थ भवन निर्माण पर पूँजी-विनियोग लगभग १२० करोड़ रुपये था और ग्रामीण परिवारों ने खेती के औजारों तथा भूमि की उन्नति पर जो व्यय किया वह १६० करोड़ रुपये था। १९५३-५४ में सार्वजनिक क्षेत्र में बचतों का कुल प्राक्कलन २०८ करोड़ रुपये और निजी क्षेत्र में ३१४ करोड़ रुपये था। १९५०-५१ में कुल शुद्ध पूँजी नियोजन का अनुमान ५५५ करोड़ रुपये या राष्ट्रीय आय का ५८ प्रतिशत किया गया था। १९५३-५४ के लिए पूँजी नियोजन का प्राक्कलन ७३० करोड़ रुपये या सम्भाव्य राष्ट्रीय आय का ७ प्रतिशत था। छोटे उद्यम एवं वाणिज्य को मिलाकर यह सख्या कुछ अधिक हो जायेगी।

करनीति की रूपरेखा

विचारणीय विषयों की दृष्टि से आयोग द्वारा कर-प्रणाली की परीक्षा करना आवश्यक था। यह परीक्षा इन चार मुख्य पहलुओं के सम्बन्ध में करनी थी — कर प्रणाली का आपात और आय की विषमताओं को कम करने के लिए इसकी उपयुक्तता, देश के विकास कार्यक्रम और इसके लिए आवश्यक साधनों के सम्बन्ध में इसकी उपयुक्तता, पूँजी-निर्माण और उत्पादक उद्यम के रक्षण एवं विकास पर आय-कर के प्रभाव, तथा स्फीतिकारी एवं जपस्फीतिकारी स्थितियों का सामना करने के लिए कर का उपयोग।

करनीति के सम्बन्ध में एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न इस बात से पैदा हुआ कि “कर प्रण द्वारा आर्थिक समता प्राप्त करने और उत्पादक उद्यम की निरन्तर प्रगति के लिए आवश्यक पूँजी-नियोजन और बचत अत्राव रूप से होती रहे, इन दो उद्देश्यों के बीच मतुलन करने की जम्मत है।” सामान्य आर्थिक और सामाजिक नीति के सम्बन्ध में अधिक तथा और अधिक अच्छा वितरण, ये दोनोंही उद्देश्य बड़े महत्त्वपूर्ण हैं। अल्पकालीन वितरण में मुधार की अपेक्षा उत्पादन में वृद्धि अधिक महत्त्वपूर्ण उद्देश्य हो सकती आर्थिक और सामाजिक शक्तियाँ अपने आप चाहे जैसा कार्य करनी रहे इस पर व्यापित करने का प्रयत्न नहीं छोड़ा जा सकता। उच्च वर्गों के अनुकूल जीवन परम्परागत विचारों तथा प्रयत्न और वचन करने के लिए आवश्यक पुरस्कार

आयोग का कहना है कि "ऐसा समझना गलत न होगा कि ऐसी नीतियों से कर योग्य क्षमता घटती है, जिनसे आर्थिक दुरवस्था उत्पन्न हो और जो लोकप्रिय न हो तथा हितकारी और दक्ष प्रशासन से यह क्षमता बढ़ती है"। भारत में सार्वजनिक व्यय हितकारी व्यय की ओर निरन्तर अग्रसर हुआ है, किन्तु सम्भवतः इसमें मितव्ययिता और कार्यकुशलता नहीं बढ़ी। फिर भी सामाजिक और विकास सेवाओं के प्रति बढ़ते हुए पक्षपात से कर योग्य क्षमता की सीमाएँ बढ़ाने में सहायता मिली है। यह माना जा सकता है कि भारतीय कर पद्धति ने, अपने वर्तमान ढाँचे और दूरों के आधार पर देश के कर योग्य साधनों का पूरी तरह से दोहन नहीं किया। अतिरिक्त साधनों की विस्तृत आवश्यकता को देखते हुए भारतीय करों में कुछ वृद्धि करना मंगत होगा।

कर वनाम ऋण-ग्रहण के प्रश्न के बारे में आयोग का कहना है कि चालू और पूँजी व्यय ऐसी श्रेणियों में नहीं आते जिनमें इस प्रयोजन के लिये काफी स्पष्टता के साथ भेद किया जा सके। अन्य देशों के अनुभव से पता चला है कि एक महान् विकास कार्यक्रम के लिए वित्त-व्यवस्था करते हुए, स्फीतिकारी सम्भाव्य को सीमित रखा जा सकता है। यह तब हो सकता है जब कि राजस्व लेखों में उचित मात्रा में मुनाफे का वजट बनाया जाय। राजस्व और पूँजी खातों के बीच का भेद स्पष्ट नहीं है और किसी भी हालत में पूँजी खाता आर्थिक रूप से उत्पादक योजनाओं तक सीमित नहीं है। इसलिये ऐसे कार्यक्रमों का कम से कम कुछ भाग कर द्वारा पूरा करना वाछनीय है। ऐसा समझना भ्रामक होगा कि पूँजी व्यय के लिये वित्त-व्यवस्था करने में कर के उपयोग से वर्तमान सतति पर उन कार्यक्रमों के लिये बोझ पड़ेगा, जिनका लाभ आगामी सततियाँ उठावेंगी। वस्तुतः वर्तमान समय में समूचे समाज को यह भार उठाना पड़ेगा, चाहे इसके लिये वित्त-व्यवस्था ऋणों द्वारा की जाय या कर द्वारा। किसी भी हालत में यह सुझाव नहीं दिया गया कि विकास कार्यक्रम के लिये पूर्णतः करों द्वारा ही वित्त-व्यवस्था की जाय। मिश्रित अर्थव्यवस्था की स्थितियों में ऐसा करना अवास्तविक होगा। विक्राम वित्त में ऋणों का एक महत्त्वपूर्ण स्थान है। मुनाफे के वजट बनाकर विकास के कुछ भाग के लिये वित्त-व्यवस्था करना विक्राम वित्त का एक उचित रूप है और इससे सार्वजनिक ऋण-ग्रहण की समान राशि की अपेक्षा चालू उपभोग पर अधिक भार नहीं पड़ता।

विकास कार्यक्रम के लिये वित्त बहान करने का एक दूसरा उपाय घाटों की अर्थव्यवस्था है। घाटे की अर्थव्यवस्था कहाँ तक की जाय इस सम्बन्ध में इस बात पर विचार करना होगा कि सामान्य आर्थिक स्थिति में स्फीतिकारी दबाव विद्यमान है या नहीं। ऐसा समझना ठीक न होगा कि घाटे की अर्थव्यवस्था का परिणाम सदा मुद्रास्फीति ही होता है चाहे इसकी मात्रा कुछ भी हो और चाहे किन्हीं भी परिस्थितियों में इसका आश्रय लिया जाय। ऐसा कोई भी सूत्र नहीं है जिससे घाटे की अर्थव्यवस्था की मात्रा निश्चित की जा सके। अन्ततोगत्वा यह तो एक निर्णय का विषय है। वर्तमान परिस्थितियों को और इस समय अर्थव्यवस्था की जो प्रवृत्तियाँ हैं, उन्हें देखते हुए "घाटे की अर्थव्यवस्था की उचित मात्रा में अर्थ-व्यवस्था को कोई हानि न पहुँचेगी।"

दिया जाय। यदि कर प्रणाली से, जो बचतो के सर्वसमुच्चय पर निर्भर करती है, सार्वजनिक पूंजी-नियोजन के परिमाण में वृद्धि हुई और उससे प्रशासनिक और विकासेतर व्यय न बढ़ा तो जो अतिरिक्त सार्वजनिक पूंजी-नियोजन होगा, उससे निजी पूंजी नियोजन को नहीं, अपितु खपत को हानि होगी। असल में जिस चीज की आवश्यकता है, वह है उचित रूप से व्यवस्थित कर की योजना, एक ऐसी योजना जिसमें गहराई और विस्तार इन दोनों की पूर्णता हो। इसलिये यह सकेत किया गया है कि "बहुत-सी विलास और अर्धविलास की वस्तुओं पर पर्याप्त मात्रा में अतिरिक्त कर लगाया जाय, और साथ ही जन-उपभोग की वस्तुओं पर अपेक्षा-कृत कर की दरें कम हों"। सामान्यतया ऐसी कर प्रणाली, जिसमें भारतीय अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं को पूरा करने और साथ ही विकास कार्यक्रम और उसके लिये आवश्यक साधन जुटाने की क्षमता हो, वही हो सकती है, जिससे सार्वजनिक क्षेत्र के लिए उपलब्ध पूंजी-नियोजन के साधनों में वृद्धि हो सके किन्तु साथ ही जिससे निजी क्षेत्र में पूंजी विनियोग में न्यूनतम कमी हो और इसलिये, जिसके द्वारा समस्त वर्गों के उपभोग पर अधिकतम व्यवहार्य नियंत्रण किया जाय। अधिक आयवाले वर्गों के उपभोग पर, कम आय वाले वर्गों की अपेक्षा नियंत्रण निःसन्देह अधिक होना चाहिए।

केवल विलास की वस्तुओं पर कर लगाने से पर्याप्त राजस्व प्राप्त नहीं होगा, और उपभोग पर पर्याप्त नियंत्रण होने के साथ पण्यद्रव्य-कर द्वारा काफी प्राप्तियाँ हो सकें, इसके लिये यह आवश्यक होगा कि उत्पाद और विक्रय कर को, कम आयवाले वर्गों के उपभोग पर, और उन वस्तुओं पर जो नितान्त आवश्यकता की समझी जाती है, लागू किया जाय। कुछ आवश्यक वस्तुओं को कर से मुक्त करना अधिक तर्कसंगत नहीं है। मुद्रास्फीति के विकल्प के रूप में, जिसने सम्भवतः समाज के कमजोर वर्गों के प्रचलित उपभोग स्तरों में और भी अधिक कमी करनी पड़े, अत्यावश्यक वस्तुओं पर कर निर्धारण की एक वैज्ञानिक योजना अधिक उचित होगी।

कर की सीमाओं के प्रश्न पर विचार करते हुए आयोग का कहना है कि न्याय्यता की भाँति कर योग्य क्षमता भी एक सापेक्ष संवोध है। आर्थिक सीमाएँ राजनीतिक सीमाओं से, जो प्रायः जल्दी प्राप्त कर ली जाती हैं, व्यवस्थित होती हैं। भारतीय कर राजस्व राष्ट्रीय आय के लगभग ७ या ८ प्रतिशत है, और यह अनुपात कई अन्य देशों के, जिनमें दक्षिण पूर्वी एशिया के भी कुछ देश सम्मिलित हैं, अनुपात से कम है। निम्न जीवनस्तर, कम उपभोगस्तर और राष्ट्रीय आय के साथ अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का नीचा अनुपात अधिकांश व्यक्तियों के बारे में कर की सीमा नियत करते हैं। अधिक विकसित देशों में ऐसे ही अनुपातों की तुलना के आधार पर यदि कोई ऐसे प्रत्यक्ष परिणाम निकाले जायें कि देश में और अधिक कर लगाने की गुंजाइश है तो वे अनुपयुक्त होंगे।

यह कहा जा सकता है कि कर योग्य क्षमता की सीमा का सम्बन्ध उन प्रयोजनों से होता है, जिनके लिए अतिरिक्त करों को खर्च किया जाता है। प्रशासन में कार्यकुशलता और सार्वजनिक व्यय में मितव्ययिता हो जाने में लोग करों में की गई वृद्धि को इच्छापूर्वक वहन कर लेंगे।

आयोग का कहना है कि "ऐसा समझना गलत न होगा कि ऐसी नीतियों से कर योग्य क्षमता घटती है, जिनमें आर्थिक दुरवस्था उत्पन्न हो और जो लोकप्रिय न हो तथा हितकारी और दक्ष प्रशासन से यह क्षमता बढ़ती है"। भारत में सार्वजनिक व्यय हितकारी व्यय की ओर निरन्तर अग्रसर हुआ है, किन्तु सम्भवतः इसमें मितव्ययिता और कार्यकुशलता नहीं बढ़ी। फिर भी सामाजिक और विकास सेवाओं के प्रति बढ़ते हुए पक्षपात से कर योग्य क्षमता की सीमाएँ बढ़ाने में सहायता मिली है। यह माना जा सकता है कि भारतीय कर पद्धति ने, अपने वर्तमान ढाँचे और दरों के आधार पर देश के कर योग्य साधनों का पूरी तरह से दोहन नहीं किया। अतिरिक्त साधनों की विस्तृत आवश्यकता को देखते हुए भारतीय करों में कुछ वृद्धि करना सगत होगा।

कर वनाम ऋण-ग्रहण के प्रश्न के बारे में आयोग का कहना है कि चालू और पूँजी व्यय ऐसी श्रेणियों में नहीं आते जिनमें इस प्रयोजन के लिये काफी स्पष्टता के साथ भेद किया जा सके। अन्य देशों के अनुभव से पता चला है कि एक महान् विकास कार्यक्रम के लिए वित्त-व्यवस्था करते हुए, स्फीतिकारी सम्भाव्य को सीमित रखा जा सकता है। यह तब हो सकता है जब कि राजस्व लेखों में उचित मात्रा में मुनाफे का वजट बनाया जाय। राजस्व और पूँजी खातों के बीच का भेद स्पष्ट नहीं है और किसी भी हालत में पूँजी खाता आर्थिक रूप में उत्पादक योजनाओं तक सीमित नहीं है। इसलिये ऐसे कार्यक्रमों का कम से कम कुछ भाग कर द्वारा पूरा करना वाञ्छनीय है। ऐसा समझना भ्रामक होगा कि पूँजी व्यय के लिये वित्त-व्यवस्था करने में कर के उपयोग से वर्तमान सतति पर उन कार्यक्रमों के लिये बोझ पड़ेगा, जिनका लाभ आगामी सततियाँ उठावेंगी। वस्तुतः वर्तमान समय में समूचे समाज को यह भार उठाना पड़ेगा, चाहे इसके लिये वित्त-व्यवस्था ऋणों द्वारा की जाय या कर द्वारा। किसी भी हालत में यह सुझाव नहीं दिया गया कि विकास कार्यक्रम के लिये पूर्णतः करों द्वारा ही वित्त-व्यवस्था की जाय। मिश्रित अर्थव्यवस्था की स्थितियों में ऐसा करना अवास्तविक होगा। विकास वित्त में ऋणों का एक महत्त्वपूर्ण स्थान है। मुनाफे के वजट बनाकर विकास के कुछ भाग के लिये वित्त-व्यवस्था करना विकास वित्त का एक उचित रूप है और इससे सार्वजनिक ऋण-ग्रहण की समान राशि की अपेक्षा चालू उपभोग पर अधिक भार नहीं पड़ता।

विकास कार्यक्रम के लिये वित्त वहन करने का एक दूसरा उपाय घाटों की अर्थव्यवस्था है। घाटे की अर्थव्यवस्था कहाँ तक की जाय इस सम्बन्ध में इस बात पर विचार करना होगा कि सामान्य आर्थिक स्थिति में स्फीतिकारी दबाव विद्यमान है या नहीं। ऐसा समझना ठीक न होगा कि घाटे की अर्थव्यवस्था का परिणाम सदा मुद्रास्फीति ही होता है चाहे इसकी मात्रा कुछ भी हो और चाहे किन्हीं भी परिस्थितियों में इसका आश्रय लिया जाय। ऐसा कोई भी सूत्र नहीं है जिससे घाटे की अर्थव्यवस्था की मात्रा निश्चित की जा सके। अन्ततोगत्वा यह तो एक निर्णय का विषय है। वर्तमान परिस्थितियों की ओर इस समय अर्थव्यवस्था की जो प्रवृत्तियाँ हैं, उन्हें देखते हुए "घाटे की अर्थव्यवस्था की उचित मात्रा से अर्थ-व्यवस्था को कोई हानि न पहुँचेगी।"

विकास कार्यक्रम के लिये वित्त की व्यवस्था करने के कुछ पूरक साधन भी विद्यमान हैं, जैसे निष्कर राजस्वों का विस्तार, विदेशी वित्तव्यवस्था, कर न देने या कर से बचने की रोकथाम और व्यय में बचत और उसे युक्तियुक्त बनाना। अन्यत्र उपयुक्त स्थानों पर आयोग ने इनका उल्लेख किया है।

निजी क्षेत्र के उद्दीपकों पर, विशेषतः वचतो और पूंजी-नियोजन पर कर प्रणाली के क्या प्रभाव हैं—इस विषय में विचार करना आवश्यक है। भारतीय कर प्रणाली के आवरण को गहरा और विस्तृत करने की जरूरत है, जिसका अर्थ होगा प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार के करों में वृद्धि। यह बात तो ठीक है कि कर वृद्धि से उपभोग स्तर, विशेषतः अधिक आयवाले वर्गों के उपभोग स्तर घट जायेंगे। उपभोग स्तरों में अत्यधिक विषमता का अधिकांश मजदूरों पर अनैतिक प्रभाव पड़ता है और आयोग के विचार में ऐसा मानना सम्भवतः अतिशयोक्तिपूर्ण है कि अधिक आयवाले वर्गों की काम करने की इच्छा पर, अधिक कर लगाने से अनुद्दीपक प्रभाव होता है। कर की वर्तमान उच्च दरों के होते हुए भी थोड़े और बहुत से लोगो की आयों के निर्वर्तन की विषमता का स्तर भारत में उन बहुत से देशों की अपेक्षा भी अधिक विस्तृत है, जहाँ उच्च आयों पर कर की दरें नीची हैं। प्रति व्यक्ति या प्रति परिवार आय के उचित अपवर्त्य के आधार पर व्यक्तिगत आयों की उच्चतम सीमा निर्धारित होना आवश्यक है और आयोग का यह विचार है कि “कर के बाद शुद्ध व्यक्तिगत आयों पर एक ऐसी उच्चतम सीमा निर्धारित की जाय जो देश में प्रचलित औसत प्रति परिवार आय के लगभग ३० गुणा से अधिक न हो।” इस सुझाव का यह अर्थ नहीं है कि इसको तत्काल कार्यान्वित किया जा सकता है, किन्तु महत्वपूर्ण बात यह है कि कुछ समय में धीरे धीरे इसे कार्यान्वित करने का प्रयत्न किया जाना चाहिये। इस समस्या के प्रति दृष्टिकोण वास्तविक होना चाहिये और वह विभिन्न दिशाओं में किये जाने वाले एकीकृत प्रयत्नों में सम्मिलित होना चाहिये। कर प्रणाली में इतना अधिक खिंचाव नहीं आना चाहिये कि जिनमें देश की उत्पादक पद्धति ही खतरे में पड़ जाय या जिससे उसकी विस्तार की सम्भावनाओं को क्षति पहुँचे। वचतो और पूंजी-नियोजनों को बढ़ाने एवं औद्योगिक विस्तार को प्रोत्साहित करने के लिए कर प्रणालियों में उचित उद्दीपक होने आवश्यक है।

कर प्रणाली के ढाँचे पर विचार करते हुए कर पद्धति में प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों का सापेक्ष भाग क्या है, यह प्रश्न प्रायः उठाया गया है। सामान्यतः प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष करों में क्या विशेष अनुपात हो, यह बात कोई विशेष महत्त्व की नहीं। अधिक राजस्व प्राप्त करने के लिये कर की उच्च दरें और विस्तृत आवरण आवश्यक है और प्राप्तियों में वृद्धि प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार के करों में विभक्त होनी चाहिये। आयोग का विचार है कि “कर राजस्वों में जितनी अधिक वृद्धि करनी वांछनीय हो, उतना ही बड़ा भाग अप्रत्यक्ष करों का ऐसी वृद्धि लाने में होना है।” करतिरिक्त राजस्वों में, जो कुछ रूप में अप्रत्यक्ष करों के समान हैं, इसी प्रकार की वृद्धि होनी चाहिये।

आयोग के सामने यह बात रखी गई कि राज्य क्षेत्र में विभिन्न करों की दरों में प्रणाली की

एकरूपता स्थापित करना वाछनीय है। इस बारे में आयोग का खैया यह है कि एकरूपता लाने के लिये केवल उतने ही कम से कम प्रयत्न किये जाने चाहियें कि जितने साधनों के उत्तमोत्तम आवंटन की सुरक्षा के लिये आवश्यक हो और जिनसे व्यापार एवं व्यवसाय सम्बन्धी कार्य-कलाप अलाभकारी दिशा में प्रवाहित न हो और आर्थिक मामलों में राज्यों की आवश्यक स्वायत्तता भी कम न हो।

विशिष्ट कार्यों के लिए उपकर लगाने के प्रश्न पर आयोग ने यह मत प्रकट किया कि उनके लगाने में कोई आपत्ति नहीं है यदि वे, जिस वस्तु पर उपकर लगाया गया है, उसके मूल्य का बहुत ही थोड़ा भाग हो और उनसे जो आय हो वह "ऐसे कार्यों में लगाई जाय जिनका कर-दाताओं की उसी सस्या के हितों से या उद्योग से अथवा सम्बद्ध वस्तु के उत्पादन या विक्रय व्यवस्था से सम्बन्ध हो।" विगेष करो से होनेवाली आयों को विशिष्ट कार्यों के लिये पृथक् रूप से निश्चित करने के बड़े प्रश्न के बारे में आयोग का विचार है कि "करो से उपलब्ध समस्त प्राप्तियों को एक सामान्य निधि में मिला देना और सर्व समुच्चय से विशिष्ट प्राधिकरण द्वारा समस्त व्यय के लिये निधियों का आवंटन उत्कृष्ट आर्थिक प्रबन्ध के लिये लाभकारी है।" कुछ परिस्थितियों में विशिष्ट उपकरो या पृथक् रूप से रक्षित करो के उपयोग के लिए लाभदायक क्षेत्र विद्यमान हैं। करो के साथ लाभों के सम्बन्ध से इस प्रकार का पृथक् रक्षण स्पष्टतः युक्ति सगत हो जाता है। अल्पकाल तक, महँगी योजनाओं की लागत निकाल लेने के लिये पुलों पर लगे पथकरो का उपयोग इसका एक उदाहरण है। करो को मिलाने और आयों के उपयोग का मुख्य क्षेत्र उन दिशाओं में है जहाँ इस सम्बद्ध लाभ के कारण मनोवैज्ञानिक रूप से करो का भार कम प्रतीत होता है। किन्तु उद्योग के एक भाग पर इसलिये भार डालना कि उसके दूसरे भाग को लाभ हो यह कोई उपयुक्त पद्धति मालूम नहीं होती क्योंकि इससे सार्वजनिक वित्तों के एकीकृत प्रशासन में कमी होती है। सड़क बनाने और उनके विकास के लिये मोटर गाड़ियों पर लगे करो को पृथक् रक्षित करने की प्रथा का अन्य देशों में विस्तृत रूप से प्रयोग किया गया है। सभी क्षेत्रों में, जिनमें सड़कें भी सम्मिलित हैं, विकास कार्यक्रम का विस्तार होने पर ऐसी आशा नहीं की जा सकती कि मोटर गाड़ियों या पेट्रोल पर लगे करो की प्राप्तियों के पृथक् रक्षण से सड़क विकास के बढ़ने में बहुत अधिक महायता मिलेगी। केन्द्रीय सड़क निधि केवल पृथक् रक्षण का तरीका ही नहीं है। यह किमी केन्द्रीय शुल्क से होनेवाली आयों के कुछ भाग को करयुक्त वस्तु के उपभोग के आधार पर राज्यों में विभक्त करने का तरीका भी है। जिस राज्य को इस प्रकार आयें मिलती हैं वहाँ उन्हें भी किमी विशिष्ट उपयोग के लिये पृथक् रक्षित कर दिया जाता है। यह तरीका राज्य और स्थानीय सम्बन्धों के क्षेत्र में उपयोगी हो सकता है किन्तु इसकी आवश्यक बात पृथक् रक्षण नहीं है। यह वस्तुतः स्थानीय समस्याओं को और अधिक साधन देने का एक तरीका है और इसने, सड़क विकास के कार्यक्रमों को हाथ में लेने में स्थानीय सन्त्राओं को और अधिक विज्वायन प्राप्त होता है।

इसके बाद आयोग ने भारत में, भूतकाल में मद्रास्कीनिकारी एवं मद्रास्कीनिनिवारक

गतियों के वास्तविक इतिहास तथा उनके पैदा करने में आन्तरिक तथा बाह्य कारणों का क्या भाग रहा, इसका विश्लेषण किया। आयोग ने इस बात पर जोर दिया कि विचारणीय विषयों की दृष्टि से ऐसी स्थितियों के सम्बन्ध में कर का क्या भाग है, इसकी जाँच पड़ताल करने से एक काल्पनिक प्रश्न सामने आता है। साधारणतया दो तरीके ऐसे हैं जिनसे उचित परिवर्तन किये जा सकते हैं—एक ऐसा कर का ढाँचा निकाला जाय जो स्वतः ही आर्थिक उथल-पुथल को दूर कर दे या विशेष परिस्थितियों का सामना करने के लिए परिवर्तन किये जायें। आर्थिक उतार-चढ़ावों का सामना करने के लिये कर प्रणाली की अपनी शक्ति को बढ़ाना सम्भव है। किन्तु यह तभी हो सकता है जब कि प्रगतिशील प्रत्यक्ष करों का सहारा लिया जाय और यथा-मूल्य वस्तु करों का और अधिक उपयोग किया जाय। इस प्रकार के करों का उपयोग प्रशासनिक कार्य-कुशलता एवं सुविधा की आवश्यकताओं के अनुसार होना चाहिये। इस प्रकार अन्य बातों से कर प्रणाली की आर्थिक उतार-चढ़ावों का सामना करने की क्षमता सीमित हो सकती है। इसलिये प्रश्न यह है कि कर प्रणाली का जो एक सामान्य रूप है उसमें, एक निश्चित स्फीतिकारी या अपस्फीतिकारी प्रवृत्ति उत्पन्न होने पर किस प्रकार परिवर्तन किया जाय।

सामान्यतया निजी व्यय के लिये उपलब्ध राष्ट्रीय आय की मात्रा कम करके कर प्रणाली द्वारा स्फीतिकारी काल के प्रभाव दूर किये जा सकते हैं। यह मात्रा मुनाफे के बजट बनाने की नीति द्वारा कम की जा सकती है और घाटे के बजट द्वारा इस मात्रा को बढ़ाकर अपस्फीतिकारी काल को दूर किया जा सकता है। बाह्य प्रभावों से पैदा होनेवाली स्फीतिकारी उथल-पुथल के प्रभावों को निर्यात-शुल्क लगाकर रोकना एक स्वीकृत तरीका है और बाह्य प्रभावों के कारण आन्तरिक मूल्यों में होनेवाली कमी को निर्यात शुल्क हटाकर तथा आन्तरिक वस्तुकर में काफी कमी करके दूर किया जा सकता है। राजकोपीय दृष्टि से उन्नत देशों में भी करों में कमी करने की अपेक्षा सार्वजनिक व्यय में वृद्धि करके ही अवसाद विरोधी उपाय किये जाते हैं। भारत में अपस्फीति के प्रभावों को दूर करने में कर प्रणाली से बहुत कम सहायता मिल सकती है। भारतीय अर्थव्यवस्था की रचनात्मक दृढ़ताओं और अन्य विशेषताओं को देखते हुए घाटे की अर्थव्यवस्था से युक्त सार्वजनिक व्यय की भी केवल सीमित उपयोगिता है। फिर भी कर की अपेक्षा सार्वजनिक व्यय द्वारा ही अपस्फीति काल के प्रभावों को दूर करने के लिये प्रभावशाली कार्रवाई की जा सकती है।

मुद्रास्फीति कालों में ही करों का एक महत्त्वपूर्ण निवारक भाग हो सकता है। अनुभव से पता चला कि कर प्रणाली द्वारा आय का काफी भाग निजी व्यय से सफलतापूर्वक अलग किया जा सकता है। बड़ी अतिरिक्त आयों पर प्रत्यक्ष रूप से जो कर लगाये जाते हैं, सामान्य क्रय शक्ति में वृद्धि पर जो कर लगाये जाते हैं और सामान्य तथा विलासोपभोग की वस्तुओं पर जो अतिरिक्त लाभ-कर और वस्तु-कर लगाये जाते हैं, इन सबका मुद्रास्फीति विरोधी नीति में एक महत्त्वपूर्ण भाग है। किन्तु जब मुद्रास्फीति किसी एक निश्चित स्तर से आगे पहुँच जाती है, तब कर द्वारा आर्थिक उपचार भी नहीं हो पाता। ऐसी हालतों में एक अमरदार तरीका यह है कि सार्वजनिक व्यय में वृद्धि रोक दी जाये, इसे कम से कम कर दिया जाये या बहुत जोरदार

मौद्रिक राक, सब तो यह है कि मौद्रिक पूँति तथा तरल सम्पत्तियों पर एक तरह की पूँजी मवधी कटौती लगा दी जाए। भारतीय कर पद्धति के अन्तर्गत आय-कर तथा जिन्स-कर में मुद्रास्फीतिमूलक परिस्थितियों पर रोकथाम करने के महत्त्वपूर्ण उपाय मौजूद हैं। यदि मन्दी आ जाए जिसकी कोई सम्भावना ज्ञात नहीं होती, तो कर में कमी करने से कुछ विशेष अन्तर नहीं आयेगा। ऐसी हालत में राजकोपीय उपचार यह होगा कि सार्वजनिक खर्च बढ़ाया जाए और इसके लिए वित्त घाटे के बजट द्वारा तब तक जुटाया जाए जब तक कि अर्थ व्यवस्था ठीक न हो जाए।

सार्वजनिक क्षेत्र के विकास के लिए अतिरिक्त साधनों को किन मुख्य दिशाओं से प्राप्त किया जाए, इस बात पर सुझाव देते हुए आयोग ने यह कहा है कि आय कर बढ़ाया जाए, जिसका आंशिक रूप से प्रतिपेघ निगम कर घटा कर किया जाए, तथा वचतो और पूँजीविनियोग के मामले में अतिरिक्त सहूलियतें दी जायें, उत्पाद-कर बढ़ाए जाएँ, उपयुक्त मूल्य सम्बन्धी नीतियों को अपनाकर करातिरिक्त राजस्व बढ़ाया जाए, भूमि राजस्व पर मामूली अधिभार लिया जाए, कृषि आय-कर का भू-भागीय विस्तार किया जाय तथा उसकी दर में वृद्धि की जाए, सम्पत्ति कर को विस्तृत किया जाए, स्थानीय सस्थाओं के द्वारा सम्पत्ति के हस्तांतरण पर कर लगाया जाए, विक्री कर का विस्तार किया जाए और यथासमय उसकी दरों में वृद्धि की जाए। इसी प्रकार से राज्य के द्वारा चलाये हुए कार्यों से, जैसे सिंचाई तथा विजली की योजनाएँ, वसूली बढ़ाई जाए।

कौन से नए कर लगाये जायें, इस सम्बन्ध में आयोग ने कोई बहुत नयी बातें नहीं बताईं उनमें कोई ऐसा नयाकर नहीं बताया जो सविधान की सातवीं अनुसूची की किसी न किसी सूची के अन्तर्गत न हो। फिर भी आयोग ने कर के कुछ ऐसे नये ढंग बताये हैं, जो भविष्य में काम आ सकते हैं, पर जिनके सम्बन्ध में यह मिफारिश नहीं की गई कि वे फौरन ही लगाए जाएँ। उदाहरणस्वरूप आय-कर तथा सम्पत्ति कर के पूरक के रूप में कुल धनराशि पर एक वार्षिक कर लगाया जा सकता है, किन्तु इसकी दर नीची होनी चाहिए पर पूँजी सम्पत्तियों के मूल्यांकन तथा निर्धारण में प्रशाननीय पचडे इतने अधिक हैं कि "फिलहाल इस तरह के कर नहीं उगाहने चाहिए।" पूँजीगत मुनाफो पर कर लगाना भी एक माधन है। भारत में इस कर को चालू करके देखा गया है, पर इससे विवेक राजस्व की प्राप्ति नहीं हुई। और शायद पूँजी विनियोग पर इसका एक प्रतिकूल मनोवैज्ञानिक असर पड़ा, और स्ट्राको तथा शेयरों की स्वतंत्र गति में बाधा पड़ी। आज भी ये कारण उतने ही बलवान बने हुए हैं। आयोग ने यह मिफारिश की है कि आय-कर की दरों में वृद्धि की जाय, पर यदि नाथ नाथ पूँजीगत मुनाफो पर कर लगाया जाय, तो करापत्रचन का खतरा है क्योंकि लोग उस हाश्व में उन प्राप्तियों की पूँजीगत मुनाफा कर के दिखायेंगे जिन्हें अन्यथा कर योग्य आय समझा जाता। इसलिए इस समय पूँजीगत मुनाफा कर की मिफारिश नहीं की जा रही है।

जमीन तथा दूसरी सम्पत्ति के मूल्य में अनुपाजित वृद्धि पर कर लगाना नैदान्तिक रूप से बहुत ही आदर्श कर है, पर इसे अधिक नफरता नहीं मिली। वास्तविक भू-सम्पत्ति ने प्राप्त

गतियों के वास्तविक इतिहास तथा उनके पैदा करने में आन्तरिक तथा बाह्य कारणों का क्या भाग रहा, इसका विश्लेषण किया। आयोग ने इस बात पर जोर दिया कि विचारणीय विषयों की दृष्टि से ऐसी स्थितियों के सम्बन्ध में कर का क्या भाग है, इसकी जाँच पड़ताल करने से एक काल्पनिक प्रश्न सामने आता है। साधारणतया दो तरीके ऐसे हैं जिनसे उचित परिवर्तन किये जा सकते हैं—एक ऐसा कर का ढाँचा निकाला जाय जो स्वतः ही आर्थिक उथल-पुथल को दूर कर दे या विशेष परिस्थितियों का सामना करने के लिए परिवर्तन किये जायें। आर्थिक उतार-चढ़ावों का सामना करने के लिये कर प्रणाली की अपनी शक्ति को बढ़ाना सम्भव है। किन्तु यह तभी हो सकता है जब कि प्रगतिशील प्रत्यक्ष करों का सहारा लिया जाय और यथा-मूल्य वस्तु करों का और अधिक उपयोग किया जाय। इस प्रकार के करों का उपयोग प्रशासनिक कार्य-कुशलता एवं सुविधा की आवश्यकताओं के अनुसार होना चाहिये। इस प्रकार अन्य बातों से कर प्रणाली की आर्थिक उतार-चढ़ावों का सामना करने की क्षमता सीमित हो सकती है। इसलिये प्रश्न यह है कि कर प्रणाली का जो एक सामान्य रूप है उसमें, एक निश्चित स्फीतिकारी या अपस्फीतिकारी प्रवृत्ति उत्पन्न होने पर किस प्रकार परिवर्तन किया जाय।

सामान्यतया निजी व्यय के लिये उपलब्ध राष्ट्रीय आय की मात्रा कम करके कर प्रणाली द्वारा स्फीतिकारी काल के प्रभाव दूर किये जा सकते हैं। यह मात्रा मुनाफे के वजट बनाने की नीति द्वारा कम की जा सकती है और घाटे के वजट द्वारा इस मात्रा को बढ़ाकर अपस्फीतिकारी काल को दूर किया जा सकता है। बाह्य प्रभावों से पैदा होनेवाली स्फीतिकारी उथल-पुथल के प्रभावों को निर्यात-शुल्क लगाकर रोकना एक स्वीकृत तरीका है और बाह्य प्रभावों के कारण आन्तरिक मूल्यों में होनेवाली कमी को निर्यात शुल्क हटाकर तथा आन्तरिक वस्तुकर में काफी कमी करके दूर किया जा सकता है। राजकोपीय दृष्टि से उन्नत देशों में भी करों में कमी करने की अपेक्षा सार्वजनिक व्यय में वृद्धि करके ही अवसाद विरोधी उपाय किये जाते हैं। भारत में अपस्फीति के प्रभावों को दूर करने में कर प्रणाली से बहुत कम सहायता मिल सकती है। भारतीय अर्थव्यवस्था की रचनात्मक दृढ़ताओं और अन्य विशेषताओं को देखते हुए घाटे की अर्थव्यवस्था में युक्त सार्वजनिक व्यय की भी केवल सीमित उपयोगिता है। फिर भी कर की अपेक्षा सार्वजनिक व्यय द्वारा ही अपस्फीति काल के प्रभावों को दूर करने के लिये प्रभावशाली कार्रवाई की जा सकती है।

मुद्रास्फीति कालों में ही करों का एक महत्वपूर्ण निवारक भाग हो सकता है। अनुभव से पता चला कि कर प्रणाली द्वारा आय का काफी भाग निजी व्यय में मकलनापूर्वक अलग किया जा सकता है। बड़ी अतिरिक्त आयों पर प्रत्यक्ष रूप से जो कर लगाये जाते हैं, सामान्य क्रय शक्ति में वृद्धि पर जो कर लगाये जाते हैं और सामान्य तथा विलासोपभोग की वस्तुओं पर जो अतिरिक्त लाभ-कर और वस्तु-कर लगाये जाते हैं, इन सबका मुद्रास्फीति विरोधी नीति में एक महत्वपूर्ण भाग है। किन्तु जब मुद्रास्फीति किसी एक निश्चित स्तर से आगे पहुँच जाती है, तब कर द्वारा आर्थिक उपचार भी नहीं हो पाता। ऐसी हालतों में एक असरदार तरीका यह है कि सार्वजनिक खर्च में वृद्धि रोक दी जाये, इसे कम से कम कर दिया जाये या बहुत जोरदार

मौद्रिक राक, सब तो यह है कि मौद्रिक पूंति तथा तरल सम्पत्तियों पर एक तरह की पूंजी सत्रधी कटीती लगा दी जाए। भारतीय कर पद्धति के अन्तर्गत आय-कर तथा जिन्स-कर में मुद्रास्फीतिमूलक परिस्थितियों पर रोकथाम करने के महत्त्वपूर्ण उपाय मौजूद हैं। यदि मन्दी आ जाए जिसकी कोई सम्भावना ज्ञात नहीं होती, तो कर में कमी करने से कुछ विशेष अन्तर नहीं आयेगा। ऐसी हालत में राजकोपीय उपचार यह होगा कि सार्वजनिक खर्च बढ़ाया जाए और इसके लिए वित्त घाटे के बजट द्वारा तब तक जुटाया जाए जब तक कि अर्थ व्यवस्था ठीक न हो जाए।

सार्वजनिक क्षेत्र के विकास के लिए अतिरिक्त साधनों को किन मुख्य दिशाओं से प्राप्त किया जाए, इस बात पर सुझाव देते हुए आयोग ने यह कहा है कि आय कर बढ़ाया जाए, जिसका आंशिक रूप से प्रतिषेध निगम कर घटा कर किया जाए, तथा वचतो और पूंजीविनियोग के मामले में अतिरिक्त सहूलियतें दी जाये, उत्पाद-कर बढ़ाए जाएँ, उपयुक्त मूल्य सम्बन्धी नीतियों को अपनाकर करातिरिक्त राजस्व बढ़ाया जाए, भूमि राजस्व पर मामूली अविभार लिया जाए, कृषि आय-कर का भू-भागीय विस्तार किया जाय तथा उसकी दर में वृद्धि की जाए, सम्पत्ति कर को विस्तृत किया जाए, स्थानीय संस्थाओं के द्वारा सम्पत्ति के हस्तांतरण पर कर लगाया जाए, विक्री कर का विस्तार किया जाए और यथासमय उसकी दरों में वृद्धि की जाए। इसी प्रकार से राज्य के द्वारा चलाये हुए कार्यों से, जैसे सिंचाई तथा विजली की योजनाएँ, वसूली बढ़ाई जाए।

कौन से नए कर लगाये जायें, इस सम्बन्ध में आयोग ने कोई बहुत नयी बातें नहीं बताईं उमने कोई ऐसा नयाकर नहीं बताया जो संविधान की सातवी अनुसूची की किसी न किसी सूची के अन्तर्गत न हो। फिर भी आयोग ने कर के कुछ ऐसे नये ढंग बताये हैं, जो भविष्य में काम आ सकते हैं, पर जिनके सम्बन्ध में यह सिफारिश नहीं की गई कि वे फौरन ही लगाए जाएँ। उदाहरणस्वरूप आय-कर तथा सम्पत्ति कर के पूरक के रूप में कुल धनराशि पर एक वार्षिक कर लगाया जा सकता है, किन्तु इसकी दर नीची होनी चाहिए पर पूंजी सम्पत्तियों के मूल्यांकन तथा निर्धारण में प्रशासनीय पचडे इतने अधिक हैं कि “फिलहाल इस तरह के कर नहीं उगाहने चाहिए।” पूंजीगत मुनाफो पर कर लगाना भी एक साधन है। भारत में इस कर को चालू करके देखा गया है, पर इससे विशेष राजस्व की प्राप्ति नहीं हुई। और शायद पूंजी विनियोग पर इसका एक प्रतिकूल मनोवैज्ञानिक असर पड़ा, और स्टॉको तथा शेयरों की स्वतंत्र गति में बाधा पड़ी। आज भी ये कारण उतने ही बलवान बने हुए हैं। आयोग ने यह सिफारिश की है कि आय-कर की दरों में वृद्धि की जाय, पर यदि साथ साथ पूंजीगत मुनाफो पर कर लगाया जाय, तो करापञ्चन का खतरा है क्योंकि लोग उम हालत में उन प्राप्तिओं को पूंजीगत मुनाफा कर के दिखायेंगे जिन्हें अन्यथा कर योग्य आय समझा जाता। इसलिए इस समय पूंजीगत मुनाफा कर की सिफारिश नहीं की जा रही है।

जमीन तथा दूसरी सम्पत्ति के मूल्य में अनुपाजित वृद्धि पर कर लगाना सैद्धान्तिक रूप से बहुत ही आदर्श कर है, पर इसे अधिक नफाउता नहीं मिली। वास्तविक भूसम्पत्ति से प्राप्त

होनेवाले पूँजीगन मुनाफो पर कुछ राज्य शहरी जमीनों तथा इमारतों पर आनुपातिक भूसम्पत्ति कर के रूप में परोक्ष कर लगाते हैं। वास्तविक शहरी सम्पत्ति के मामलों में सम्पत्ति के हस्ता-तरण पर कर तथा अन्य सम्पत्ति पर पहले से अधिक वार्षिक कर लगाने से बहुत बड़ी अनुपाजित आय की समस्या हल हो जाती है। जमीन या जायदाद के पहले से अच्छी हो जाने के लिए लगा कर तथा खेती-वाली जमीन पर खेती के अतिरिक्त कामों में प्रयोग के कारण जो बढ़ा हुआ कर लगाया जाता है, उसमें सारे पूँजीगत मुनाफे नहीं आ जाते बल्कि केवल वसूल न किये गये लाभ आ जाते हैं जो विशेष सार्वजनिक उन्नति के कारण उत्पन्न होते हैं। इस सम्बन्ध में अतिरिक्त मुनाफा-कर भी एक विचारणीय कर है। अधिकांश रूप में इसका प्रयोग युद्ध या युद्धोत्तर युग में व्यवसाय के अत्यधिक मुनाफों पर कर लगाने के सुविधाजनक उपाय के रूप में हुआ है। संयुक्त राष्ट्र अमेरिका तथा दूसरे देशों में शांति के समय अतिरिक्त मुनाफा कर के सम्बन्ध में जो तर्जुमें हुए, उनसे यह ज्ञात होता है कि आय-कर के प्रचलित तरीकों के मुकाबले में इसमें कोई श्रेष्ठता नहीं है। पूँजीगत लाभों पर कर की तरह अतिरिक्त मुनाफा कर को अत्यन्त मुद्रास्फीतिमूलक युगों के लिए सुरक्षित रखा जा सकता है। पर इसे कर-पद्धति के एक साधारण उपादान के रूप में काम में लाने की सिफारिश नहीं की गई है।

नमक पर उत्पाद कर के विषय में भी विवेचन होना चाहिए। सार्वजनिक कार्य-कर्ताओं ने बराबर इसके विरुद्ध आवाज उठाई है। इसके विरोध को एक राजनैतिक महत्त्व प्राप्त हुआ है, और इसका उच्छेदन भारतीय स्वतंत्रता आन्दोलन का एक मुख्य नारा था। स्वतंत्रता मिलने पर यह कर हटा लिया गया, तब से यह कर फिर नहीं लगाया गया। जिन्स कर के प्रसारित क्षेत्र तथा प्रतिवेदन में केन्द्रीय और राज्यीय क्षेत्रों में उपभोग करों के विस्तार सम्बन्धी प्रस्तावों की पृष्ठभूमि में नमक कर लगाने का केवल इसलिए समर्थन नहीं किया जा सकता कि इसका आपात बहुत थोड़ा है। नमक शायद ही कभी केवल जीवन-धारण के आधार पर उत्पादित होता हो, जैसे खेती की फसलों उत्पन्न की जाती है, और इसलिए इस पर कर न देने से यह व्यवहार में प्रतिगामी नहीं हो जाता। इसकी खपत भी लचीली नहीं है, और इसलिए इसका भार कम आयवाले लोगों पर अधिक पड़ता है। इस प्रश्न का राजनैतिक पहलू भी अप्रासंगिक नहीं है, जिसे किसी भी हालत में भुला देना अनुचित होगा, इसलिए आयोग की राय में नमक-कर को फिर से चालू करने की आवश्यकता नहीं।

कर के मामलों में संयोजन

इनके बाद आयोग ने इस महत्त्वपूर्ण विषय पर विवेचन किया है कि केन्द्रीय सरकार तथा राज्यों, राज्यों के आपसी कर सम्बन्धी मामलों में किस प्रकार संयोजन हो।

प्रत्यक्ष कर के क्षेत्र का जहाँ तक सम्बन्ध है, भारत में संयोजन का सवाल, मिथा थोडे ने नोमिन क्षेत्र में जहाँ खेतीवाली आय के साथ आय-कर का संयोजन कहा जाता है, उठता ही नहीं। जिन्स पर कर के क्षेत्र में केन्द्रीय सरकार तथा राज्यों में संयोजन और एक दूसरे के दृष्टिकोण को समझने की आवश्यकता है। उदाहरण-स्वरूप विभिन्न राज्यों में विक्री करों को कार्यान्वित करने के मामले में किस प्रकार

संयोजन किया जाये, इस पर विचार करने की आवश्यकता है। कर-सम्बन्धी तजुर्वी तथा सूचनाओं का विभिन्न राज्यों में आदान-प्रदान किया जाना बहुत आवश्यक है।

राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक वित्त के बढ़ते हुए महत्त्व के साथ कर तथा खर्च की समस्याओं के सम्बन्ध में एक संयोजित राष्ट्रीय दृष्टिकोण विकसित करने की आवश्यकता है। औद्योगिक तथा व्यापारिक क्षेत्र में सरकारी धन्यों के वृहत् क्षेत्र में विभिन्न राज्यों तथा केन्द्रीय सरकार के तजुर्वी को एकत्र करना उपयोगी होगा। राज्यों के कर-सम्बन्धी प्रयामों में योजनात्मक विकास की भाँति, संयोजन करना जरूरी है।

इसके लिए आयोग ने यह सिफारिश की है कि सचिवान के २६३वे अनुच्छेद के अनुसार अखिल भारतीय कर-परिपद् की स्थापना की जाए, जिससे कर-सम्बन्धी नीतियाँ, कर-कानूनों तथा कर-प्रशासन के विषय में राज्यों में आपस में, तथा मध्य और राज्यों के बीच संयोजन किया जा सके। राज्यों के पारस्परिक झगड़ों और एक से अधिक राज्य के बीच विचारणीय विषयों को भी इस परिपद् के सामने लाया जाय। आयोग का यह सुझाव है कि इस परिपद् में जो लोग प्रतिनिधि होकर आयें, वे मन्त्री के स्तर के हों, इसके सदस्य वित्त तथा स्थानीय शासन के मन्त्री हों। परिपद् का करगोष्ठ व्यूरो के रूप में एक स्थायी सचिवालय हो, जो वित्त मन्त्रालय से जुड़ा हुआ हो। यह दफ्तर निरन्तर सामग्री एकत्र करता रहे, और केन्द्रीय, राज्यीय तथा स्थानीय करों सम्बन्धी समस्याओं का अध्ययन करता रहे। और उनके संयोजन के सम्बन्ध में कार्य करता रहे। यह दफ्तर कर पद्धति का समग्र रूप से अध्ययन करे, वैदेशिक कर-पद्धतियों के मुख्य विकासों पर देख-रेख रखे, कर सम्बन्धी आँकड़ों को संयोजित और उन्नत करे, विशेष करें या कर वर्गों के प्रभाव, कर के परिणामों, केन्द्रीय तथा राज्यीय जिनस-कर कहीं एक ही मद पर दो बार न लगते हों, इन बातों के सम्बन्ध में विशेष जाँच करे। वित्त आयोग ने यह जो सुझाव रखा है कि एक एक राज्य के वित्तों का धारावाहिक रूप में अध्ययन किया जाये, सो यह सस्था उस काम को भी कर सकती है।

इसके अतिरिक्त आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि विश्वविद्यालयों तथा गैर सरकारी शोध संस्थाओं में विश्लेषणात्मक कार्यों को बढ़ाने के लिए क्रियात्मक प्रयत्न किये जायें। चुनी हुई शोध-संस्थाओं में सार्वजनिक वित्त एवं सार्वजनिक उपयोगिताओं सम्बन्धी विषयों पर छोटे शोध-विभागों को वित्तीय सहारा दिया जाय। यथासमय ये शोध-विभाग, कर-गोष्ठ दफ्तर तथा चुने हुए अधिकारियों के सहयोग से कर अधिकारियों के लिए प्रत्यास्मरण पाठ्यक्रम तथा प्रशिक्षण की व्यवस्था करें।

करातिरिक्त राजस्व

इसके बाद आयोग ने करातिरिक्त राजस्वों पर विचार किया है। करातिरिक्त राजस्व, देश के, चाहे केन्द्रीय सतह पर हो या राज्यीय पर, सार्वजनिक वित्त का एक महत्त्वपूर्ण उपादान है। कर और करातिरिक्त राजस्व में अन्तर सीमा रेखा बहुत पतली है, कई बार वह एक दूसरे में विघटित हो जाते हैं, जैसे बिजली के उपभोग तथा बिजलीवाले कारखानों के लाभों पर कर। प्रशासनीय तथा अन्य विविध प्राप्तिओं के अलावा करातिरिक्त राजस्व में मुख्यतः राजस्व

द्वारा चलाये हुए धन्वों के लाभ आ जाते हैं। ऐतिहासिक दृष्टि से, अधिकांश देशों में कर-पद्धतियों के विकास के कारण राजस्व के करातिरिक्त साधनों में कमी होती गई, पर हाल के वर्षों में बढ़ते हुए समाजीकरण या आर्थिक धन्वों में राज्य के अधिक भाग लेने से करातिरिक्त राजस्वों के अनुकूल कुछ हवा बदली है। जिन देशों की अर्थव्यवस्था समूहवादी है, उनमें सार्वजनिक राजस्वों का बहुत बड़ा भाग, जैसा कि रूस में होता है करातिरिक्त साधनों से प्राप्त होता है। ब्रिटेन में सारे ब्रिटिश उद्योग का दसवाँ भाग राष्ट्रीयकृत उद्योग है। फ्रांस में महायुद्ध के बाद मुख्य उद्योगों तथा ऋण-संस्थाओं के राष्ट्रीयकरण की दिशा में तेजी से प्रगति हुई है, और फ्रेंच सरकार ने कई तरह के मिश्रित धन्वों में भाग लिया है। यहाँ यह बताना चाहिए कि युद्धोत्तर वर्षों में वहाँ के सार्वजनिक धन्वों से वहाँ कुछ मामूली घाटा ही रहा है।

लैटिन अमेरिका के कई देशों की राजस्व-पद्धतियों में करातिरिक्त राजस्वों को कुछ महत्त्व प्राप्त है। वैदेशिक विनिमय का कारोबार, शराब तथा तम्बाकू पर एकाधिकार और सरकारी लाटिरियों से बहुत काफी राजस्व आता है।

मध्यपूर्व के कई देशों को भी करातिरिक्त साधनों से बहुत काफी राजस्व प्राप्त होता है। ईरान में पेट्रोल की भुगतान तथा अफीम और तम्बाकू पर आर्थिक एकाधिकार से बहुत काफी राजस्व आता है। इसी प्रकार थाई देश में अफीम, सुरासार, तम्बाकू इत्यादि पर आर्थिक एकाधिकार से बड़ी रकम प्राप्त होती है। बर्मा की सरकार को चावल और लकड़ी जैसी चीजों के निर्यात से बहुत अधिक राजस्व मिलते हैं।

भारत में, सरकार के व्यावसायिक एवं औद्योगिक क्षेत्रों में भाग लेने का मुख्य कारण आर्थिक नहीं है। सार्वजनिक उपयोगिता की चीजें हाथ में ले ली गई हैं या राष्ट्रीय महत्त्व के कुछ आधारभूत उद्योग अथवा पूँजीगत सामान बनानेवाले उद्योग स्थापित किए गए हैं। कुछ हद तक नए उद्यम भी चालू किए गए हैं जिनका उद्देश्य यह है कि निजी औद्योगिकों को उद्योग के नए क्षेत्रों में कार्य करने के लिए प्रेरित किया जाए।

केन्द्रीय सरकार के उद्योग

रेलें सबसे बड़ा राष्ट्रीय उद्योग हैं। १९४९ में जो रेल सम्मेलन हुआ था, उसमें रेल विभाग के वित्तों और आम बजट के बीच का सम्बन्ध इस प्रकार निर्दिष्ट हुआ था कि साधारण करदाता को रेल के धन्वों में हिस्सेदार की हैसियत प्राप्त हो गई, जिससे वह लगाई हुई पूँजी पर ४ प्रतिशत लाभांश का अधिकारी हो गया। लाभांश से सूद निकाल कर रेलों में प्रतिवर्ष लगभग ७ करोड़ रुपये प्राप्त होते रहे हैं। रेल-विभाग कुल मिलाकर बहुत ही उत्पादक धन्वा रहा है जिससे राष्ट्रीय वित्त को "निरन्तर यद्यपि साधारण सहारा मिलता रहा है।" सार्वजनिक वित्त में सहायता पहुँचाने के अतिरिक्त रेल विभाग ने अपने निजी विकान के लिए भी वित्त का कुछ भाग दिया है।

ढाक तथा तार विभाग के वित्त भी केन्द्रीय बजट में विलीन कर दिये गये। हाल के वर्षों में जाम राजस्व-विभाग को इस विभाग का दान बराबर घटता रहा है, वह मुख्यतः काम करने का खर्च बढ़ने के कारण हुआ है। ऐसा समझा जाता है कि ढाक सम्बन्धी सुविधाओं के बढ़ने में खर्च बढ़ा है।

अफीम के उत्पादन तथा वितरण पर केन्द्रीय सरकार का एकाधिकार है, पर इस मद में जो आय होती है, वह बराबर घटती रही है, और वह जल्दी ही घट कर बहुत थोड़ी रह जायगी।

मुद्राचलन तथा टकसाल से जो राजस्व प्राप्त होता है, वह मुख्यतः रिजर्व बैंक के अतिरिक्त लाभों के रूप में, विशेष कर इस बैंक में जो सरकारी ऋण की बहुत बड़ी रकम है, उसके सूद तथा सिक्कों के टकन के लाभों से प्राप्त होता है।

केन्द्रीय सरकार ने दूसरे व्यापारी धन्धों में जो पूंजी लगा रखी थी वह १९५१ के एक अप्रैल को ३४ करोड़ ५२ लाख तथा १९५३-५४ के अन्त में ५९ करोड़ ५८ लाख थी। इनमें कई प्रकार के उद्योग आ गये हैं। कई धन्धे तो ऐसे हैं जो अभी-अभी चलाये गये हैं, इसलिए उनके सम्बन्ध में यह कहना कठिन है कि उनसे वित्तीय तथा अन्य परिणाम क्या निकले। इसलिए यह बताना सम्भव नहीं है कि भविष्य में सार्वजनिक राजस्व में उनका क्या दान होगा।

राज्य-सरकारों के धन्धे

राज्यों में करातिरिक्त राजस्व मुख्यतः जगलात तथा सिंचाईवाली पुरानी मदों से प्राप्त होते हैं। व्यापारी धन्धों में बिजलीवाले धन्धे तथा सड़क-परिवहन योजनाएँ सबसे महत्त्वपूर्ण हैं। कुछ राज्यों में कई औद्योगिक धन्धे भी चला रखे हैं।

राज्यों में बिजली उत्पादन तथा वितरण की पद्धति पर सार्वजनिक मिल्कियत की प्रवृत्ति दृष्टिगोचर हो रही है। बहुत से राज्यों में यह देखा जा रहा है कि बिजली-सम्बन्धी योजनाओं में कुछ वृद्धि नहीं हो रही है।

पेप्सू और कुछ 'ग' भाग के राज्यों के अतिरिक्त सभी राज्यों में सड़क-परिवहन योजनाएँ चालू हैं। इन योजनाओं के हिसाब सर्वत्र एक ढंग पर नहीं रखे जाते। अब तक राज्य ने अपना परिवहन-धंधा मुसाफिरो के यातायात तक ही सीमित रखा है, केवल दो या तीन राज्यों ने माल परिवहन का काम उठाया है। अभी हाल में ही योजना आयोग ने राज्य सरकारों को यह हिदायत दी है कि वह द्वितीय पंचवर्षीय योजना के युग में माल-परिवहन का धंधा न उठावे।

कुछ राज्य, विशेषकर मैसूर, तिरुवाकुर-कोचीन, हैदराबाद, मद्रास और मध्य प्रदेश उद्योग-धंधों की स्थापना में क्रियाशील रहे, पर केवल मैसूर और तिरुवाकुर कोचीन को ही इन उद्योगों से अपने राजस्व में अच्छी रकम मिलने में सहायता मिली। सार्वजनिक धंधों की पूंजी का एक बड़ा भाग सूद पर लिये गये कर्जों से प्राप्त होता है, इसलिए ऐसे धंधों की सूद देने की जिम्मेदारी साधारणतया बहुत बड़ी होती है। इसी कारण निजी धंधों के मुकाबले में उनकी शुद्ध आय कम होती है।

करातिरिक्त राजस्व भारतीय अर्थव्यवस्था में, विशेषकर, युद्धोत्तर तथा स्वतंत्रता के बाद के युग में अधिक महत्त्वपूर्ण होते जा रहे हैं। कई धंधे ऐसे हैं जो अभी नये ही हैं और अधूरे हैं। इसलिए सार्वजनिक राजस्व में उनका क्या भाग होगा, यानी उसमें उनमें कितनी वृद्धि होगी, इस पर अभी कोई राय नहीं दी जा सकती।

करातिरिक्त राजस्व

समस्याएँ और नीति-सम्बन्धी विचार

राजस्व अधिक से अधिक बढ़ने की दृष्टि से मूल्य-सम्बन्धी नीतियों पर विचार करना कुछ महत्वपूर्ण है इसमें सन्देह नहीं। रेल-विभाग किराए की वसूली के बारे में जिस नीति का अनुसरण करता है, उसका आधार “आवश्यक रूप से यही नहीं है कि यातायात की वस्तु या व्यक्ति किस हद तक भार सह सकता है, बल्कि रेलों के अपने कार्यसंचालन की लागत, और आवश्यक विकास को देखते हुए,” तथा इस बात का खयाल रखते हुए कि खेती, उद्योग-धंधा, व्यापार और आम जनता के हितों की दृष्टि से जो उचित है। प्रत्येक उद्योग की मूल्य-सम्बन्धी नीति भिन्न है, पर आमतौर पर सरकार ने यह सिद्धान्त मान लिया है कि सरकारी कारखाने जहाँ तक हो सके व्यापारी सिद्धांतों को देखते हुए मूल्य निर्दिष्ट करें। बिजली की दर-सम्बन्धी नीतियाँ सर्वत्र एक सी नहीं हैं, पर आम नीति यह रही है कि टैरिफ इस प्रकार से निर्दिष्ट हो जिसमें प्रतियोग्य योग्य सारी लागत आ जाय, और जिसमें बिजली के उत्पादन, उसके दूर प्रेषण तथा वितरण, और कारखाना चालू रखने का व्यय एवं सूद तथा अवमूल्यनवाला खर्च निकल आवे। औद्योगिक खपत के लिए जो टैरिफ है, वह साधारणतया घरेलू खपत के टैरिफ से कम है। सड़क-परिहन सेवाओं में अधिकांश राज्यों की नीति यह रही है कि किराये तथा महसूल इस तरह निर्दिष्ट किये जायें कि उन्हें चालू रखने, अवमूल्यन तथा सूद का खर्च निकल आये और सरकार के लिए कुछ मामूली मुनाफा छूट जाये।

राज्य सरकारों की व्यापारिक तथा औद्योगिक सस्थाओं की मूल्य-सम्बन्धी नीति हर समय विशुद्ध व्यापारिक सिद्धान्तों पर ही आधारित रहती हो ऐसी बात नहीं।

रेल की दरों तथा महसूलों के प्रश्न पर विचार करते हुए आयोग ने किरायों की आम सतह के परिचालक सिद्धान्तों से उन सिद्धान्तों को भिन्न कर दिया है जो महसूलों के परिचालक हैं, क्योंकि उनके मतानुसार “महसूलों का आर्थिक विकास से अधिक सीधा सम्बन्ध है।” आयोग इस बात को मानता है कि कुल मिलाकर महसूल की दरें इस प्रकार निर्दिष्ट होनी चाहिए कि लागत तथा आवश्यक विकास के खर्च के अतिरिक्त कोई मुनाफा न छूटे। रेल तथा अन्य सम्बद्ध मंत्रालयों और योजना आयोग की एक समिति बनाई जाये, जो औद्योगिक तथा आर्थिक विकास के हितों और रेल विकास के लिए आवश्यक साधनों को देखते हुए महसूल की दरों सम्बन्धी उपयुक्त नीति का निर्णय करे।

जहाँ तक रेल के किरायों का सम्बन्ध है, आयोग सिद्धान्तिक रूप से इस सम्बन्ध में कोई आपत्तिजनक बात नहीं देखता कि भ्रमण पर कर लगाया जाय, यद्यपि साथ ही उसका कहना है कि राज्य की एकाधिकारमूलक शक्ति का इस प्रकार इस्तेमाल नहीं करना चाहिए कि केवल मुनाफे अधिक से अधिक करने के लिए किरायों का निर्णय हो। जापान, तुर्की, स्पेन तथा संयुक्त राष्ट्र अमेरिका के कुछ राज्यों में भ्रमण के कुछ रूपों पर कर वसूल किया जाता है। भ्रमण पर कर लगाना इस समय चालू बहुत से करो से किसी प्रकार अधिक प्रतिक्रियात्मक नहीं कहा जा सकता है, और जब राजस्व प्राप्त करने के उपाय

के रूप में अगली बार रेल के किराये और दरो पर पुनर्विचार हो, तो इस मद पर विचार किया जा सकता है।

रेल के किराये और महसूलों पर कर के सम्बन्ध में आयोग इस बात पर सहमत नहीं है कि इसका सर्वेधान में रखा जाना कोई दकियानूसी बात है और भविष्य में इसका कोई सम्भव प्रयोग नहीं हो सकता। परन्तु वे ऐसे कर के लगाने की सिफारिश नहीं करते जिसका लाभ राज्यों को होगा, रेल-विभाग को नहीं।

डाक-पद्धति के सम्बन्ध में आयोग का कहना है कि यह "व्यापक रूप से मान लिया गया है कि यह सार्वजनिक धन है जिसमें सेवा ही कसौटी है न कि राजस्व की सफलता।" इसकी दरे ऐसी होनी चाहिए जैसी कि अब है, यानी उनसे खर्च निकल आये या बहुत ही मामूली लाभ हो।

दूसरे सार्वजनिक धनो की मूल्य-सम्बन्धी नीतियों पर विचार करते हुए धनो में दो भोग किये जा सकते हैं, एक तो वे धनो जो प्रतियोगितामूलक क्षेत्र में काम करते हैं, और दूसरे वे जो एकाधिकारमूलक या अर्ध-एकाधिकारमूलक परिस्थितियों में काम करते हैं। जो धनो प्रथम श्रेणी में आते हैं, उनके लिए सार्वजनिक लाभ के नाम पर कोई ऐसी नीति अनुसरण करने का प्रश्न नहीं उठता जिससे कि वे अधिक लाभवाली मूल्य-नीति से हटकर काम करें। रहे दूसरी श्रेणी के धनो, तो वे इस ढंग पर काम करें कि उनके उत्पादन का खर्च निकल आवे; अवमूल्यन की उपयुक्त व्यवस्था हो और पूँजी पर युक्तिसंगत आय हो। जहाँ तक हो सके राजकीय सहायता देकर मूल्यों को घटाने की नीति से वचना चाहिए। जब जिस तथा ऐसी सेवाओं पर कर लगाये जाते हैं, जो उसी प्रकार से आधारभूत या आवश्यकीय हैं जैसे सरकारी धनो की तैयार वस्तुएँ, तो राज्य को "यह नहीं समझना चाहिए कि वह उपयुक्त मूल्य-नीति के द्वारा एकाधिकारमूलक या अर्ध-एकाधिकारमूलक शक्तियों के जरिये अधिकतर राजस्व वसूल करने से वचे।"

आर्थिक विकास की प्रक्रिया में राज्य को अपने उपक्रमण तथा उद्यम द्वारा एक बहुत क्रान्तिकारी भाग लेना है, और योजना के द्वितीय पर्याय में सार्वजनिक धनो में यह आशा की जाती है कि इससे भी अधिक व्यापक रूप से कार्य करें। "किसी आगे बढ़े हुए देश के लिए 'न मुनाफा न घाटा' वाली नीति सार्वजनिक उपयोगिता की वस्तुओं के लिए उपयुक्त हो सकती है, और शायद वहाँ के कुछ सार्वजनिक धनो के प्रारम्भिक सोपानों में यही सर्वोत्तम हो, पर हम सार्वजनिक धनो के दीर्घकालीन लक्ष्य के रूप में या भारत में अधिकांश राजकीय धनो के लिए स्थायी नीति के रूप में इसी नीति की सिफारिश नहीं करते।"

विभागीय रूप में व्यवस्थित औद्योगिक या व्यापारी कम्पनियों को इस आधार पर आय-कर में मुक्त रखने पर आपत्ति की गई है कि इससे प्रतियोगितामूलक क्षमता में कृत्रिम रूप से वृद्धि होती है या इसमें कार्यनचालन के परिणामों को बेहतर रोगनी में दिखाया जाता है। इन तर्कों में कुछ जोर अवश्य है, पर वर्तमान परिस्थिति में किन्नी प्रकार के परिवर्तन की सिफारिश नहीं की गई है। विभागीय धनो के वित्त पर व्यापक नियन्त्रण है,

और उस विशेष धंधे की जरूरतों तथा तथ्यों के व्योरेवार तथा सावधानीपूर्ण विवेचन पर ही यह तय किया जाता है कि वह धंधा आम राजस्व में क्या दान दे। उनके मुनाफो पर आय-कर लगाना अनावश्यक और कुल मिलाकर कम सतोपजनक कहा जा सकता है। सरकारी धंधे अधिकांश क्षेत्र में एकाधिकारमूलक परिस्थितियों में काम करते हैं, इसलिए निजी धंधे के साथ उनकी समानता स्थापित करने का प्रश्न नहीं उठता। एक विकासशील अर्थव्यवस्था में इस प्रकार के धंधे सरकार के मामूली कार्यों के अग समझे जा सकते हैं। यदि सरकार के कार्यों के सम्बन्ध में क्रान्तिकारी तथा गतिशील विचार लिया जाये, तो उनके कार्यों का विस्तार होना स्वाभाविक है। राज्य के क्षेत्र में जो राजकीय धंधे निजी धंधों के साथ प्रतियोगिता में काम कर रहे हैं, उनसे अधिक मुनाफे की सम्भावना नहीं हो सकती, और कुल मिलाकर राज्य सरकारों के व्यापारी तथा अन्य व्यवसाय-सम्बन्धी कार्यों पर कर लगाने के सम्बन्ध में इस समय कानून बनाने की कोई जरूरत नहीं मालूम होती। पर सारे सार्वजनिक धंधों द्वारा उपयुक्त और सही हिसाब रखना, हिसाब की जाँच कराना तथा वित्तीय प्रतिवेदन उपस्थित करना अनिवार्य है। सब सरकारी धंधों में, जिनमें विभागीय रूपसे चलाये हुए धंधे भी आ जाते हैं, इस बात की अनुविहित व्यवस्था भी होनी चाहिए कि वे सही व्यावसायिक प्रतिमानों के अनुसार हिसाब-किताब रखें। आयोग का कहना है—“हमारा सुझाव यह है कि कम्प्ट्रोलर और आडीटर जनरल सार्वजनिक धंधों के विभिन्न वर्गों के लिए उपयुक्त प्रतिमानभूत स्वरूप विकसित करने की दृष्टि से इस प्रश्न पर विचार करें।” सार्वजनिक धंधों के कार्य की वार्षिक रिपोर्ट, बजट तथा माथ ही साथ परीक्षित हिसाब विधान-मंडल के सामने रखे जायें, तथा युक्तिसंगत शीघ्रता के साथ प्रकाशित हो। यह कई दृष्टियों से, जिसमें अधिक दृष्टि भी आती है, जरूरी है कि सरकारी धंधों के कार्यों पर, विशेषकर एक ऐसे देश में जहाँ सरकारी नीति यह है कि अर्थ-व्यवस्था के सार्वजनिक भाग को विकसित तथा विस्तृत किया जाये, आलोकप्राप्त जनमत की तेज रोशनी डाली जाय। हाल के वर्षों में सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार के साथ सरकारी धंधों की व्यवस्था, परिचालन तथा नियन्त्रण के सही तरीके निकालने का प्रश्न सामने आया है। सगठन तथा व्यवस्था के सही तरीकों की तलाश अभी प्रारम्भिक अवस्था में ही है, और आयोग ने इस प्रश्न पर उतना अधिक विचार नहीं किया है कि सगठन के उन विभिन्न स्वरूपों का सही मूल्यांकन किया जा सके जो सार्वजनिक धंधों को चलाने के लिए स्वीकृत हुए हैं।

कुछ बाहर के देशों के तजुबों पर यह सुझाव दिया गया है कि अतिरिक्त राजस्व के लिए कुछ चुनी हुई जिन्सों के व्यापार में राज्य भाग ले सकता है। कुछ समय पहले एक कमेटी ने इस विषय पर विचार किया था। इस प्रकार से राज्य के द्वारा किये गये व्यापार में राजस्व की दृष्टि से थोड़े असें में ही बहुत अधिक लाभ की आशा नहीं की जा सकती। व्यापार में राज्य के भाग लेने से साथ ही साथ यह भी प्रश्न उठता है कि सरकार के पास इस समय जो कर्मचारीवर्ग है, वह कहाँ तक इस कार्य के लिए उपयुक्त तथा यथेष्ट है। राज्य के द्वारा व्यापार के विस्तार के लिए सबसे उपयुक्त समय वही है, जब आमतौर पर

राम ऊपर की ओर जा रहे हो। इसलिए वर्तमान समय इस क्षेत्र में और अधिक पग बढ़ाने के उपयुक्त नहीं मालूम होता।

कई देशों में आर्थिक एकाधिकार का राजस्व बढ़ाने में उपयोग किया गया है और तम्बाकू, दियासलाई तथा नमक जैसी चीजें इस उद्देश्य से चुनी गई हैं। उत्पादन का केन्द्रीकरण, उत्पादित द्रव्य का स्तरस्थिरीकरण, शोध के सम्बन्ध में अधिक सुविधाएँ, योजनात्मक उत्पादन, वितरण की लागत में बचत, इन बातों से इस प्रकार के एकाधिकार को लाभ पहुँचता है। इसके विपरीत विशेषज्ञ कर्मचारी वर्ग का अभाव, माल की किस्म के घटिया होने की सम्भावना तथा प्रबन्ध में फजूलखर्ची एकाधिकार की सफलता में बाधक होती है। पर उत्पाद-शुल्को के विकल्प के रूप में आर्थिक एकाधिकार से राजस्व में वृद्धि की सम्भावनाएँ हो सकती हैं। आयोग की सिफारिश यह है कि शीघ्र से शीघ्र आर्थिक एकाधिकार स्थापित करने की सम्भावनाओं पर एक विशेषज्ञ समिति द्वारा जाँच कराई जाये, जिससे यह पता लगे कि इससे कहाँ तक सार्वजनिक राजस्व बढ़ सकता है, बेकारी घट सकती है तथा योजनात्मक विकास की दृष्टि से इसकी आम सम्भावनाएँ क्या हैं?

मे प्राप्त आय की कूताई पिछले वर्ष की आय के आधार पर होती थी। १९१८ में आय के सब तरह के साधनों के लिए निर्धारण का वर्ष ही आधार हो गया। १९२२ में यह तरीका इन प्रकार और भी सरल कर दिया गया कि प्रत्येक वर्ष के कर निर्धारण का आधार पिछले वर्ष की आय माना जाने लगा। वाद को करदाता को यह सुविधा दी गई कि वह अपनी आय के विभिन्न जरियों के लिए विभिन्न वर्षों को "पिछला वर्ष" करके दिखा सकता है। आरम्भ से ही शुद्ध आय पर ही आयकर लिया जाता रहा है। पर १९१८ तक शुद्ध आय के हिसाब लगाने के लिए कोई विशेष व्यवस्था नहीं थी, और इस सम्बन्ध में निष्पारक अनुदेशों से ही नियमन होता था। १९१८ में कानून में इस सम्बन्ध में विशिष्ट व्यवस्था की गई कि किस हद तक और किन मामलों में व्यापारी छूट मिल सकती है।

अवमूल्यन सम्बन्धी व्यवस्था में भी समय समय पर परिवर्तन होता रहा। १८८६ के आयकर अधिनियम में अवमूल्यन के लिए छूट के सम्बन्ध में कोई विशेष व्यवस्था नहीं थी, और निष्पादक आदेशों से, जो न तो एक रूप होते थे और न व्यापक, इसका नियमन होता था। १९१८ के अधिनियम में सरल रेखा के तरीके से एक अवमूल्यन सम्बन्धी व्यवस्था रखी गई। पहली बार १९२२ में अवमूल्यन सम्बन्धी दरों को एक अनुविहित स्वरूप प्राप्त हुआ। १९३९ में इन दरों पर पुनः विचार किया गया, जबकि सरल रेखावाले तरीके के स्थान पर लिखे हुए (रिटन डाउन) वाला तरीका प्रवर्तित किया गया। १९४०-४१ वाले निर्धारण वर्ष से कानून का और प्रसारण किया गया तथा विशेष छूटों की व्यवस्था की गई।

१९२२ के पहले हानियों को आय के वनाम नहीं दिखाया जा सकता था पर १९२२ के आयकर अधिनियम ने यह व्यवस्था कर दी कि यदि एक-सूत्र से आय के वनाम हानि हुई है तो उसे उसी वर्ष में दूसरे सूत्र से आय के वनाम दिखाया जा सकेगा। १९३९ में अप्रचूशित हानियों को ६ साल तक आगे दिखाने की तथा उसी व्यापार में मुनाफों के वनाम दिखाने की छूट दी गई। १९५३ में सट्टेबाजीमूलक कार्य-कलाप से जो हानियाँ हुईं, उन्हें केवल उसी व्यापार के मुनाफों के विरुद्ध दिखाने की अनुमति दी गई।

विशेष परिस्थितियों में कर के सम्बन्ध में कमी तथा छूट और ऋण दिए गए। कभी तो कर को दर का आधार ही घटा दिया गया, और कभी ऐसी बातें कर दी गईं जिन्होंने कि कर को दर नरम हो जाये। महत्वपूर्ण करमुक्तियों में धार्मिक तथा धर्मार्थ ट्रस्टों और स्थानीय संस्थाओं की आय का उल्लेख किया जा सकता है, जिनकी व्यावसायिक आयों पर विशेष दर में आयकर लिया जाता था।

सही अर्थों में भारतीय आयकर में प्रथम भाजन १९१६ में प्रवर्तित किया गया जब आयों को विभिन्न कोष्ठों में बाँटकर उन पर कर की विभिन्न आठ दरें निश्चित की गईं। १९३९ के पहले आयकर क्रम दर से तथा अधिकतर छठ दर (स्लेब) में लगाया जाता था। पर १९३९ में स्टेप दर को बदल कर खंड दर कर दिया गया। इसके बाद और भी अधिक प्रथम भाजन इन तरह किया गया कि १५०० रुपये तक की आय को आधारमान

जिल्द २

केन्द्रीय कर

प्रतिवेदन की दूसरी जिल्द में आयोग ने केन्द्रीय करो पर विस्तारपूर्वक विचार किया है। पहले प्रत्यक्ष करो पर फिर परोक्ष करो पर विचार किया गया है।

आय-कर

आधुनिक रूप में आयकर पहले-पहल १८६० ई० में लगाया गया था। इस कर का अन्तिम रूप १८८६ में निश्चित हुआ, और इसका प्रथम विधिवत् कानून उसी साल बना।

पिछले लगभग ७० सालों में कर के ढाँचे में कई परिवर्तन हुए। बदलती हुई आर्थिक परिस्थितियाँ, अतिरिक्त राजस्वों की आवश्यकता, अदालतों के निर्णय, तथा विभिन्न जाँच समितियों को सिफारिशों ने अपने अपने ढंग से इस कर के ढाँचे के निर्माण में हाथ बटाया है। भारतीय परिस्थितियों में खप जाने की प्रक्रिया में यहाँ के आयकर में कुछ अपनी विशेषताएँ उत्पन्न हो गई हैं।

पहले किसी ऐसी आय पर ही कर लगता था, जो किसी भारतवासी को भारत में होती हो या प्राप्त हो। भारत में न रहनेवाले व्यक्ति की उस आय पर भी कर लगता था जो उसे भारत में रहनेवाले अपने एजेंट द्वारा प्राप्त होती हो। १९३३ की पहली अप्रैल से विदेशी आय पर कर लगाने के आधार को विस्तृत करके सब साधनों से प्राप्त होनेवाली आय पर कर लगा दिया गया। १९३९ में पहली बार “निवासी” “अनिवासी” तथा “साधारण रूप से अनिवासी” शब्दों की कानूनी व्याख्या की गई। इस प्रकार से एक निवासी की सारी आय, वह चाहे भारत में होती हो या भारत से बाहर, कर-योग्य करार दी गई।

कानून में कई तरह की आय करमुक्त या कर-योग्य करार दी गई। प्रथम वर्ग में खेतीवाली आय आ जाती है जो १८८६ से करमुक्त रही। कम्पनियों के द्वारा कुछ ढग के ऐसे वितरण जिन्हें अदालतों ने पूँजीवाली श्रेणी का करार दिया था कानून के अनुसार कर योग्य बना दिये गये। खेतीवाली आय के सम्बन्ध में हमारे यहाँ अब तक जो व्यवहार रहा, वह भारतीय आय-कर-पद्धति की एक विशेषता है।

आय के सम्बन्ध में जो विशेषता आमतौर पर मान ली गई है वह यह है कि वह किसी हद तक नियमित रूप से प्राप्त होनी चाहिए। १९१८ में कुछ अनावर्तक तथा आकस्मिक आय पर भी आयकर लागू कर दिया गया। १९४६ में जो पूँजी-मुनाफा-कर प्रवर्तित हुआ, उसमें भी कुछ फेर बदल के साथ नियमितता की धारणा सामने रखी गई।

१९१८ तक वेतनों तथा प्रतिभूतियों पर सूद का निर्धारण, निर्धारणवाले वर्ष की आय के आधार पर किया जाता था, जब कि कम्पनियों के मुनाफे तथा दूसरे साधनों

से प्राप्त आय की कूताई पिछले वर्ष की आय के आधार पर होती थी। १९१८ में आय के सब तरह के साधनों के लिए निर्धारण का वर्ष ही आधार हो गया। १९२२ में यह तरीका इन प्रकार और भी सरल कर दिया गया कि प्रत्येक वर्ष के कर निर्धारण का आधार पिछले वर्ष की आय माना जाने लगा। वाद को करदाता को यह सुविधा दी गई कि वह अपनी आय के विभिन्न जरियों के लिए विभिन्न वर्षों को "पिछला वर्ष" करके दिखा सकता है। आरम्भ से ही शुद्ध आय पर ही आयकर लिया जाता रहा है। पर १९१८ तक शुद्ध आय के हिसाब लगाने के लिए कोई विशेष व्यवस्था नहीं थी, और इस सम्बन्ध में निष्पारक अनुदेशों से ही नियमन होता था। १९१८ में कानून में इस सम्बन्ध में विशिष्ट व्यवस्था की गई कि किस हद तक और किन मामलों में व्यापारी छूट मिल सकती है।

अवमूल्यन सम्बन्धी व्यवस्था में भी समय समय पर परिवर्तन होता रहा। १८८६ के आयकर अधिनियम में अवमूल्यन के लिए छूट के सम्बन्ध में कोई विशेष व्यवस्था नहीं थी, और निष्पादक आदेशों से, जो न तो एक रूप होते थे और न व्यापक, इसका नियमन होता था। १९१८ के अधिनियम में सरल रेखा के तरीके से एक अवमूल्यन सम्बन्धी व्यवस्था रखी गई। पहली बार १९२२ में अवमूल्यन सम्बन्धी दरो को एक अनुविहित स्वरूप प्राप्त हुआ। १९३९ में इन दरो पर पुन विचार किया गया, जबकि सरल रेखावाले तरीके के स्थान पर लिखे हुए (रिटन डाउन) वाला तरीका प्रवर्तित किया गया। १९४०-४१ वाले निर्धारण वर्ष से कानून का और प्रसारण किया गया तथा विशेष छूटों की व्यवस्था की गई।

१९२२ के पहले हानियों को आय के वनाम नहीं दिखाया जा सकता था पर १९२२ के आयकर अधिनियम ने यह व्यवस्था कर दी कि यदि एक-सूत्र से आय के वनाम हानि हुई है तो उसे उसी वर्ष में दूसरे सूत्र से आय के वनाम दिखाया जा सकेगा। १९३९ में अप्रचूगित हानियों को ६ साल तक आगे दिखाने की तथा उम्मी व्यापार में मुनाफो के वनाम दिखाने की छूट दी गई। १९५३ में सट्टेबाजीमूलक कार्य-कलाप से जो हानियाँ हुईं, उन्हें केवल उम्मी व्यापार के मुनाफो के विरुद्ध दिखाने की अनुमति दी गई।

विशेष परिस्थितियों में कर के सम्बन्ध में कमी तथा छूट और ऋण दिए गए। कभी तो कर की दर का आधार ही घटा दिया गया, और कभी ऐसी बातें कर दी गईं जिनसे कि कर की दर नरम हो जाये। महत्वपूर्ण करमुक्तियों में धार्मिक तथा धर्मार्थ ट्रस्टों और स्थानीय नस्थाओं की आय का उल्लेख किया जा सकता है, जिनकी व्यावसायिक आयों पर विशेष दर से आयकर लिया जाता था।

तहीँ अर्थों में भारतीय आयकर में प्रमभाजन १९१६ में प्रवर्तित किया गया जब आयों को विभिन्न कोष्ठों में बाँटकर उन पर कर की विभिन्न आठ दरें निश्चित की गईं। १९३९ के पहले आयकर प्रम दर ने तथा अधिकतर न्यून दर (स्लेब) ने लगाया जाता था। पर १९३९ में स्टेप दर को बदल कर एच दर कर दिया गया। इसके बाद और भी अधिक प्रमभाजन इस तरह किया गया कि १५०० रुपये तक की आय को आयकरमुक्त

वना दिया गया, तथा इसके बाद की आयो को क्रमशः वृद्धिशील आयकर तथा अधिकर के योग्य करार दिया गया। १९३९ से आयकर के खर्च अपरिवर्तित रहे हैं और अधिकर के खर्च तमय समय पर बदले जाते रहे।

१९२२ और १९४७ के बीच, सिवा उन सालों के जब कि सीमाएँ घटा दी गई थी, २००० रुपये से नीचे की कुल आमदनीवाले लोग कर से वरी थे। १९४७ से करमुक्ति की सीमा को धीरे धीरे बढ़ाकर व्यक्तियों के लिए ४२०० रुपये और हिन्दू अविभक्त परिवारों के लिए, जो कुछ शर्तें पूरी करते हों, इस सख्या की दुगुनी कर दी गयी।

१८८६ से, कोई व्यक्ति अपने जीवन बीमा या अपनी स्त्री के जीवन बीमा के लिए जो किस्तें देता है, उन्हें करमुक्त समझा जाता है। निर्वाहनिधि (प्राविडेंड फण्ड) के लिए निर्वाह-निधि अधिनियम के अनुसार जो भी अशदान दिये जाते हैं, वे १९१८ में करमुक्त कर दिये गये। इस सम्बन्ध में करमुक्ति की कुल सीमा कुल आय की १/६ मान ली गयी, और १९३९ में इस करमुक्ति की मौद्रिक सीमा ६००० रुपये मान ली गई। करमुक्ति का स्वरूप यह था कि कुल आय पर जो औसत कर की दर लागू थी, उसके अनुसार आयकर पर छूट दी जाती थी न कि अधिकर पर।

१९४५ में उपाजित तथा अनुपाजित आय में फर्क कर दिया गया और वह तब से चलता रहा, हाँ समय समय पर करमुक्ति की रकम में परिवर्तन होते रहे। १९४८ में, स्वीकृत धार्मिक और धर्मार्थ सस्थाओं को दिये हुए दानों के सम्बन्ध में कुछ हदों के अन्दर छूट दी जाने लगी।

भारतीय कर-पद्धति में परिवार के अघिदेयों के स्थान की एक करमुक्त खर्च के द्वारा पूर्ति करने की चेष्टा की गई, जो सब करदाताओं के लिए उपलब्ध था।

१९२८ से पहले अनिवासियों के लिए कर की दरें अनिवासी की उस आय पर निर्भर थी जो भारत में करयोग्य थी। १९२८ में कानून का इस प्रकार से संशोधन कर दिया गया कि अनिवासियों को कम्पनी के लाभों पर जो रिफंड तथा सिक्यूरिटियों पर जो सूद मिलता था, उसे बन्द कर दिया गया। पर इस सम्बन्ध में उन अनिवासियों को अपवाद मान लिया गया, जो ब्रिटिश प्रजा थे या किसी भारतीय देशी रियासत की प्रजा थे। १९३९ में इस विशेष व्यवहार के अन्तर्निहित सिद्धान्त को अनिवासियों की सारी आय पर कर लगाने के लिए विस्तृत कर दिया गया। फिर भी अनिवासी ब्रिटिश प्रजा और भारतीय रियासतों की प्रजा तथा दूसरे अनिवासियों के बीच एक फर्क रखा गया। १९५१ में यह फर्क समाप्त कर दिया गया।

कर लगाने की दृष्टि से कम्पनियों को सदा ही विशिष्ट सस्थाओं के रूप में माना जाता रहा है। १८८६ में कम्पनियों के शुद्ध मुनाफो पर समान दर से कर लगता था, पर १९१६ में इसमें क्रमिकता प्रवर्तित की गई। १९३९ में एक खास परिवर्तन इस सम्बन्ध में यह कर दिया गया कि अधिकर की करमुक्ति सम्बन्धी सीमा को बिलकुल हटा दिया गया। पर १९४८ में छोटी कम्पनियों के अनुकूल भेदकरण का सिद्धान्त लागू कर दिया गया। १९३९ में कम्प-

नियोके हिस्सेदारों के कर-निर्धारण में लाभांशों पर कर लगाने के तरीके में परिवर्तन कर दिया गया। लाभांशों की कुल रकम पर वैयक्तिक आय पर लागू दर लगा दी गई और कम्पनी के द्वारा दिये गये आनुपातिक आयकर के लिए उधार देने की अनुमति दी गई।

कम्पनियों की आय पर कर-निर्धारण की एक विशेषता यह थी कि कुछ ऐसे नियम बनाये गये जिनके अनुसार कम्पनियों के ऐसे मुनाफों के एक विशेष भाग को, जिसमें जनता का कोई विशेष स्वार्थ नहीं था, वांटना जरूरी हो गया। यह व्यवस्था पहले-पहल १९३० में की गई और १९३९ में यह निश्चित किया गया कि कर निकाल कर मुनाफों का कम से कम ६० प्रतिशत अनिवार्य रूप से बांट दिया जाये।

१९१८ के पहले जीवन बीमा कम्पनियों के मुनाफों के निर्णय के लिए कोई विशेष नियम नहीं था। पहले पहल १९१८ तथा १९२२ के अधिनियमों के अनुसार अनुविहित नियम बनाये गए, और १९३९ के आयकर सशोधन अधिनियम के अनुसार कर निर्धारण का तरीका ही सम्पूर्ण रूप में बदल दिया गया।

१९१९ में पहले पहल अतिरिक्त मुनाफा शुल्क लगाया गया, पर केवल एक साल तक जारी रहा। द्वितीय विश्व-महायुद्ध में इसका प्रयोग अधिक विस्तार के साथ हुआ। पहले पहल इसकी दर प्रमाप मुनाफों के अतिरिक्त मुनाफों पर ५० प्रतिशत रखी गयी थी पर बाद को इसे बढ़ाकर ६६ $\frac{2}{3}$ प्रतिशत कर दिया गया। १९४२ में एक जमावाली योजना चालू की गई, और वह १९४३ की पहली जनवरी से अनिवार्य कर दी गई।

१९४६ में जब अतिरिक्त मुनाफा कर हटा लिया गया, तो उसकी जगह पर एक सरलतर व्यापार मुनाफा कर उन मुनाफों पर मुद्रास्फीति निरोधक उपाय के रूप में लगाया गया जो १९४६ के १ अप्रैल तथा १९४९ के ३१ मार्च के बीच प्राप्त किये गये थे। १९४९ में यह समाप्त कर दिया गया, और तब से इसे पुनर्जीवित करने का कोई प्रस्ताव नहीं आया।

आयकर राजस्व के अत्यन्त लचीले साधनों में से एक है, और इसका कुछ अंश राज्य-सरकारों में बांट दिया जाता है। १९१९ के पहले आयकर एक बँटी हुई मद थी, तब से इसे सम्पूर्ण रूप से केन्द्रीय मद में डाल दिया गया। प्रकामण-नियम के अधीन प्रान्तों को एक नीमित भाग दिया गया था। १९३५ के भारत सरकार अधिनियम के अनुसार कर में वसूल की गई शुद्ध रकम का एक हिस्सा प्रान्तों को दिया जाता था, और वह अनुपात एक आर्डर-इन-कौन्सिल द्वारा निर्दिष्ट होता था। सविधान के अनुसार आयकर एक विभक्त मद के रूप में जारी रहा, और वित्त आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के बाद इसके वितरण का सूत्र निर्णीत हुआ।

आयकर एकत्र करने के लिए प्रशासनीय संगठन राज्यों के राजस्व प्रशासन के भाग के रूप में विकसित हुआ है। १९२२ में एक अलग केन्द्रीय विभाग गठित किया गया जो आर्थिक आधार पर नियुक्त आयकर आयुक्तों के जरिये से काम करता था, और उनके काम में निरोधक उप-आयुक्त तथा अन्य आयकर कर्मचारी हाथ बटाते थे। अंग्रेजों के लिए भी प्रशासन में बराबर व्यवस्था का होना एक विशेषता थी। १९३९ में अंग्रेज सम्बन्धी संगठन

बिलकुल बदल दिया गया। आयकर अधिकारियों की आज्ञाओं के विरुद्ध अपील की सुनवाई के लिए अपील सुननेवाले उप-आयुक्तों का एक अलग ही कर्मचारी वर्ग बना दिया गया। तथ्य सम्बन्धी प्रश्नों पर इसके फैसले अन्तिम थे, पर कानून के प्रश्नों पर उच्च अदालत में अपील की जा सकती थी।

भारतीय करपद्धति में आरम्भ से ही वेतन तथा सिक्योरिटियों पर सूद मिलने के स्थान ही से कर घटा देने का सिद्धान्त चालू था। सग्रह तथा प्राप्ति की प्रणाली बराबर वैसी ही रही। अभी हाल ही में एक नई बात यह हुई कि पेगगी कर के भुगतान की एक योजना चालू की गई फिर भी बहुत सा कर वसूल करना अभी तक बाकी पड़ा है। १९४८ में आयकर पड़ताल आयोग ने आयकर कानून की पूर्णता पर कर अपवचन तथा कर परिहरण की दृष्टि से विचार किया और अपना प्रतिवेदन पेश किया। इस आयोग की कुछ सिफारिशों को १९५३ कानून का रूप दिया गया पर कुछ को अभी कार्यान्वित करना बाकी है।

भारतीय आयकर पद्धति की एक ताजी विशेषता यह है कि उसमें पूँजी-निर्माण और आर्थिक विकास के लिए उद्दीपकों को सम्मिलित किया गया। उदाहरणस्वरूप यह बातें बताई जा सकती हैं—कम्पनियों के अवितरित मुनाफो पर छूट, कुछ हालतों में कुछ नई कम्पनियों के मुनाफो को कर से मुक्ति, और इसी प्रकार कुछ हालतों में दूसरी कम्पनियों में किसी कम्पनी के जो हिस्से होते हैं, उनसे उसे जो लाभार्श मिलता है, उस पर उसे निगम कर के भुगतान से मुक्ति।

१८८६-८७ में आयकर से १ करोड़ ३७ लाख रुपये की शुद्ध वसूली हुई थी, वह बढ़कर १९४४-४५ में १९१ करोड़ रुपये हो गयी। कर देने के आधार का विस्तार, १९३९ में खड्ग दरों का प्रवर्तन, द्वितीय महायुद्ध में दरों की अत्यधिक वृद्धि, साथ ही साथ करयोग्य आयों की वृद्धि, जो आंशिक रूप से मुद्रास्फीति तथा आंशिक रूप से आर्थिक विकास के कारण हुई—ये कुछ कारण हैं जिनसे पता लगता है कि आयकर में इतने रुपये क्यों वसूल हुए। १९०४-०५ में जहाँ आयकर देनेवाले व्यक्तियों तथा सस्थाओं की संख्या २,४३,००० थी, वहाँ १९५२-५३ के अन्त में ९ लाख हो गई। १८८६-८७ में कुल जितनी आय पर कर लिया गया था, वह ३३ करोड़ रुपये थी, पर १९४६-४७ में वह ४८३ करोड़ रुपये तक पहुँच गई। १९४८-४९ और १९५२-५३ के बीच कर योग्य आय ५७१ करोड़ रुपये से बढ़कर ७१० करोड़ रुपये हो गई। अर्थव्यवस्था के विभिन्न भागों में कर युक्त आय के बटवारे के आँकड़ों पर विचार करने से ज्ञात हुआ है कि सगठन का कम्पनीवाला तरीका महत्त्वपूर्ण होता जा रहा है, स्वामित्वाधिकार वाले व्यवसाय का महत्त्व जारी है तथा व्यवसाय के क्षेत्र में व्यापारी सस्थाओं की प्रधानता है जिसका अर्थ यह है कि उत्पादक तथा औद्योगिक विकास पिछड़ा हुआ है।

इसके बाद आयोग ने आय पर कर के विभिन्न पहलुओं पर, उनकी समस्याओं, आवश्यक परिवर्तनों, करापवचन को दूर करने तथा प्रशासकीय सगठन को सुधारने के विषय में विस्तार से विचार किया। प्रत्येक पहलू पर व्योरे से विचार किया गया। उन्नति के लिए विभिन्न सुझावों का परीक्षण किया गया, और सिफारिशें की गई हैं। प्रतिवेदन के अलग-अलग

अध्यायो में करयोग्यता के आधार, करयोग्य आय, अवमूल्यन सम्बन्धी छूटें, खान उद्योग पर कर, विकास कार्य के उद्दीपक, करयोग्य विशेष इकाइयाँ तथा प्राप्तिर्याँ, आय कर की दर का ढाँचा, कर अपवचन तथा कर परिहरण और प्रशासकीय संगठन पर विचार किया गया है।

करयोग्यता का आधार

कर देने के आधार के सम्बन्ध में आयोग ने यह सिफारिश की है कि वैदेशिक आय के विप्रेषणों पर कुछ छूट देना आवश्यक है। उनका सुझाव यह है कि व्यक्तियों को "निवासी परन्तु साधारणतः अनिवासी" श्रेणी को लुप्त कर दिया जाय वशतः कि साथ ही साथ निवास की परिभाषा में उपयुक्त परिवर्तन किया जाय। उनका यह भी सुझाव है कि विदेशी टेकनीशियन जिस वित्तीय वर्ष में भारत में आएँ, उसमें उनकी आय सम्पूर्ण रूप से आयकर से मुक्त रहे वशतः कि यहाँ रहने का कुल अरसा ३६५ दिनों में अधिक न हो, आयकर कानून इस प्रकार में संशोधित किया जाय कि जो भारतीय नागरिक संयुक्तराष्ट्र या उससे मिले-जुले अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों में काम करते हों, उनकी आय पर आयकर लागू हो, आयकर अधिनियम की धारा ४ ए(सी) में कम्पनियों की निवासिता का निर्णय करते हुए आय की जो कसीटी है, वह समाप्त कर दी जाय, राजस्व के केन्द्रीय बोर्ड को सकटग्रस्त मामलों में यह अधिकार दिया जाए कि वह किसी ऐसे व्यक्ति के, जो पहले अनिवासी था जो बाद को भारत में रहने को आया, द्वारा प्राप्त वैदेशिक मुनाफों के विप्रेषण पर कर-मुक्ति की अवधि बढ़ा सके। आयोग की यह भी सिफारिश है कि २ सितम्बर १९५१ के तथा ३१ मार्च १९४६ के बीच निवासियों के द्वारा भारत में बाहर से भेजी हुई रकमों को जैसी छूट प्राप्त है, वैसी अनिर्दिष्ट काल तक कायम रहे। उसका यह भी सुझाव है कि भारत में होनेवाले मुनाफों सम्बन्धी नियमों को किन्हीं रूपों में स्पष्ट कर देना चाहिए, और भारत के बाहर तैयार किये हुए माल के, जिसकी बिक्री भारत में होती है, बेचने तथा अन्य कार्यों के बीच मुनाफों के वितरण सम्बन्धी सिद्धान्त आयकर अधिनियम के अन्तर्गत कर देने चाहिये जैसा कि आस्ट्रेलिया में है। जहाँ तक कि दोहरे आय कर से मुक्ति की बात है, आयोग का यह मत है कि दूसरे देशों के साथ हिन्द-पाकिस्तान समझौते के आधार पर समझौते हो जायें, वशतः कि संयुक्तराष्ट्र के वित्तीय आयोग के आदर्श अभिममय में ऐसे संशोधन कर दिये जायें जिससे कि भारत के आर्थिक विकास के तुलनात्मक सोपान का खयाल रखा जाय। जब तक कि इस प्रकार के समझौते नहीं हो जाते, आयोग का यह मत है कि वर्तमान एकांगी छूट का आधार जारी रखा जाय।

कर योग्य आय

आयोग ने करयोग्य आय पर कई सिफारिशों की हैं। आयकर कानून में आय की परिभाषा करना व्यावहारिक नहीं था, और इन मामलों में, जैसे अब तक मामलों के कानून से पथप्रदर्शन होता था, यँनाजारी रहे। कुछ प्राप्तिर्याँ जैसे, रेहन पर प्रिमियम, पेटेंट अधिकारों तथा कॉपी-राइटों की बिक्री में प्राप्त राशिर्याँ, मनेजिंग एजेंसी के समझौतों या इसी तरह के व्यावसायिक समझौतों की समझौतों पर जो क्षतिपूर्ति प्राप्त हो तथा रोजगार की हानि की क्षतिपूर्ति की रकमों

पर भी कुछ हालतो में कर लेना चाहिए। आयकर अधिनियम में अनावर्तक तथा आकस्मिक आयों पर जो नियम हैं, उन्हें बदलने की जरूरत नहीं, पर कई तरह की आकस्मिक आय, जैसे वर्ग पहली, लाटरी आदि के पुरस्कार पर समान दर से एक अलग कर लगना चाहिए। मालिक अपने कर्मचारी को मुफ्त सेवा आदि के रूप में जो लाभ देता है, उसके मूल्य पर भी कर लगना चाहिए, क्योंकि यदि कर्मचारी को मालिक से यह लाभ न मिलता तो उसे उसके लिए रुपया खर्च करना पड़ता, पर इस प्रकार के लाभ पर अभी कर लगाया जाय जब किसी कर्मचारी की कुल आय २४००० रुपये वार्षिक से अधिक हो या वह किसी कम्पनी का डायरेक्टर हो। खेतीवाली आय और गैर खेती वाली आय में फर्क समाप्त कर देना चाहिए। जब तक ऐसा नहीं होता, तब तक दुग्धशाला तथा मुर्गी पालन से होनेवाली आय को व्यवसायिक सस्याएँ समझना चाहिए। और फलोपभोग वयक से होनेवाली आय पर भी भारतीय आय कर अधिनियम के अनुसार कर लगना चाहिए। अनियमित तथा बहुत घट-बढ़वाली आय के साथ विशेष व्यवहार की बात पर विचार करते हुए आयोग ने इस बात पर जोर दिया है कि कर योग्यता में कुछ फर्क तो करना ही पड़ेगा क्योंकि वार्षिक आय के हिसाब पर ही कर लिया जाता है। इसलिए ऐसी आय के बारे में कानून में कोई आम नियम नहीं बन सकता, और हर एक मामले के गुण-दोष के अनुसार विशेष व्यवहार करना चाहिए। आयोग को इस प्रकार की जो आयें बतलायी गयीं उनमें इन आयों के लिए विशेष व्यवहार के लिए सिफारिश की गई—(१) एक ही चित्र के निर्माता की आय (२) बैंकों के द्वारा चलाये हुए दीर्घकालीन नकदी सर्टिफिकेटों पर सूद (३) निधियों तथा चिट (chit) कोषों से आय। आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि फिल्म जाँच कमेटी ने वितरकों के द्वारा किए गए भुगतान के निष्कासन के विषय में जो सुझाव दिया है उसको कार्यान्वित किया जाय।

महानजनों द्वारा वसूल न किये हुए कर्ज, जिनके लिए कोई दावा नहीं किया गया ऐसी मजदूरियाँ तथा शेष रकमें, अवमूल्यनीय सम्पत्ति की बिक्री से प्राप्त फालतू धन, बीमा कम्पनी से किसी इमारत के नष्ट होने या उसकी हानि के कारण प्राप्त क्षतिपूर्ति जैसी प्राप्तियों के सम्बन्ध में आयोग ने कुछ सिफारिशों की हैं। इसके बाद आयोग ने पण्य स्कव के मूल्यांकन के विभिन्न तरीकों, व्यावसायिक तथा अव्यावसायिक अपकर्षों तथा आयकर में हानियों के सम्बन्ध में विचार किया है। आयोग पण्य स्कव के मूल्यांकन के सम्बन्ध में किसी बहुत कड़े सूत्र की व्यवस्था पसंद नहीं करता। उसका सुझाव यह है कि उपयुक्त सरक्षण रखे जायें, पर पण्य स्कव का मूल्यांकन उसी ढंग से किया जाय जिस ढंग से कर-दाता बराबर करता है। व्यापार-सम्बन्धी छूटों पर विचार में इस समय विधि में प्रचलित वह सिद्धान्त अन्तर्भुक्त है जो स्वीकार्य व्ययों तथा गवाहों के द्वारा रायजनों के लिए भेजे हुए खर्चों की मदों के सम्बन्ध में लागू है। आयोग की यह भी सिफारिश है कि आयकर अधिकारियों को यह अधिकार विधि में एक सशोधन द्वारा दिया जाना चाहिए कि वे नौकरी में नियुक्त मालिकों के रिस्तेदारों को दिये जानेवाले वेतन के सम्बन्ध में पूछताछ कर सकें। पेटेंट किये हुए अधिकारों तथा कापीराइटों की प्राप्ति का मूल्य, रेहनो की किस्तें, एक साल से अधिक समय के लिए प्राप्त रेहन के सम्बन्ध में मुकदसे का खर्च तथा दूसरे खर्चों को भी स्वीकार्य

कटौतियाँ मान लेने की सिफारिश की गई है। आयोग के द्वारा विचार किये गए अन्य विषयों में आयकर अपील के खर्च का विषय भी था, जिसके सम्बन्ध में यह राय हुई कि आयकर मुकदमों तथा अपील के सभी सोपानों में कुछ परिस्थितियों में वह स्वीकार्य होना चाहिए। इसी प्रकार भ्रमण के खर्च, डूबे हुए कर्ज, मरम्मत आदि के खर्च पर भी विचार किया गया। इसी तरह आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि यदि किसी विश्वविद्यालय या कालेज या किसी संस्था को जो ऐसी रकम दी जाए जिसे निर्दिष्ट अधिकारी की स्वीकृति प्राप्त है, और जो करदाता द्वारा किये जानेवाले व्यवसाय से सवद्ध आँकड़ों तथा सामाजिक विज्ञानों के सम्बन्ध में शोध के लिए दी जाए, तो उसकी कठौती भी स्वीकार्य मद में डाली जा सकेगी। इस उद्देश्य के लिए निर्दिष्ट अधिकारी योजना आयोग को ही होना चाहिए।

जहाँ तक घाटों का सम्बन्ध है आयोग ने आसत लगाने, घाटे के हिसाब को पीछे ले जाने तथा आगे ले जाने की पद्धतियों के तुलनात्मक गुण-दोषों पर विचार किया है, और यह सिफारिश की है कि कुछ परिवर्तनों के साथ घाटों को आगे के हिसाब में ले जाने का मौजूदा तरीका वर्तमान परिस्थिति में, जब कि नये-नये कारखाने योजनात्मक विकास के फल-स्वरूप खुलते जा रहे हैं, सबसे उपयुक्त है। आयोग ने जिन परिवर्तनों का मुझाव रखा है, वे ये हैं : इस समय जैसे ६ साल के लिए घाटे के हिसाब को आगे ले जाया जा सकता है, उसके बदले वह अनिश्चित काल तक आगे ले जाया जा सके, आगे के हिसाब में ले जाये गये घाट इस समय केवल उसी व्यवसाय से होनेवाली आय के साथ मन्तुलित किए जा सकते हैं, पर आगे से वह किसी भी व्यवसाय से होनेवाली आय के साथ मन्तुलित किए जा सकें, आगे ले जाये गये घाटे एक साल के लिए व्यवसाय के अलावा आयों के भी विरुद्ध दिया जा सकें, घाटा पीछे की ओर तभी ले जाया जा सके जब करदाता के निपटण के बाहर की परिस्थितियों के कारण व्यवसाय बन्द कर दिया जाय।

जिन लोगों पर 'वैतन' की आय के कारण कर लगे हैं, उन्हें उस रकम की छूट मिलनी चाहिए जो अपने कार्य के लिए अध्ययन तथा नामग्री एकत्र करने में उन्होंने पुस्तकों तथा पत्र-पत्रिकाओं पर खर्च की हो। यह रियायत प्रतिवर्ष पाँच सौ रुपये की अधिकतम सीमा तक की जाय।

यह भी सिफारिश की गई है कि आय कर अधिनियम की आठवीं तथा बारहवीं धारा में उपयुक्त शोधन करके सिक्योरिटियों पर तथा लाभांशों पर मूद एकत्र करने के लिए जो खर्च आये, वह भी छूट के लिए स्वीकार्य समझा जाय।

अवमूल्यन सम्बन्धी छूट

आयोग ने पुनर्मूल्यांकन के मिद्धान्त की उपयुक्तता को स्वीकार करने में कठिनाई अनुभव की। हमने अनेक मूल्यों की गत-गतानांतर स्थिरवर्ती रहे, यह आभा अवास्तविक है, और आर्थिक इतिहास ने मेल नहीं मानी, मॉडिक अर्थ-व्यवस्था में मूल्यों में परिवर्तनों के कारण लगन या हानिप्राप्त गतरा अन्तर्निहित है। आयोग का कहना है— "यह न भूला जाय कि अन्तिम

दर्जे तक किसी सम्पत्ति के भौतिक अवमूल्यन से प्रतिस्थापन होता हो, यह आवश्यक नहीं है, इसके विपरीत कई बार यह दूसरी बातों, जैसे टेक्नोलॉजिकल परिवर्तन, प्रतियोगिता की तीव्रता, पूँजी की प्राप्ति, सामूहिक कर की दरें तथा आम औद्योगिक परिस्थिति के परिणामस्वरूप होता है।" इसके अलावा विभिन्न प्रकार के तथा विभिन्न समय के व्यवसायों की सम्पत्तियों के पुनर्मूल्यांकन के लिए बराबर होनेवाले मूल्य-सम्बन्धी परिवर्तनों को कार्यकारी ढंग से लागू करने में बहुत बड़ी कठिनाइयाँ हैं। ऐसी परिस्थितियों में आयोग ने न केवल सिद्धान्तिक रूप से गलत होने के कारण बल्कि अव्यावहारिकता के कारण भी पुनर्मूल्यांकन या निरन्तर पुनर्मूल्यांकन के सिद्धान्त को अस्वीकार कर दिया। फिर भी आयोग ने यह माना है कि यद्यपि सम्पत्तियों के मूल्य में इतनी बढ़ती नहीं हुई कि उसके कारण भारत की व्यावसायिक इकाइयों का पुनर्मूल्यांकन उचित हो, फिर भी सवद्ध सम्पत्तियों के मौलिक खर्च की तुलना में प्रतिस्थापन खर्च में बहुत अधिक वृद्धि हुई है। अवमूल्यन-सम्बन्धी अधिक छूट देना या अन्य प्रकार से कर में छूट देना प्रतिस्थापन के लिए आवश्यक अतिरिक्त निधियाँ प्राप्त करने के तरीकों में से एक है। लाभानो की घोषणा में समय से काम लेना तथा मुनाफे की रकम को बचा लेना और उसे फिर से पूँजी के रूप में लगाना एक दूसरा तरीका है। आयोग ने यह सुझाव दिया है "एक और तरीका यह है कि राज्य के द्वारा चलाई हुई वित्तीय संस्था से रियायती दर पर कर्ज वित्त प्राप्त किया जाय।" आयोग का यह कहना है कि चाहे कारण कुछ भी हो, यदि उद्योग धन्धों की शक्ति में इतनी कमी आ जाय कि वह उत्पादन के वर्तमान स्तर पर कायम न रह सकें, और वह भी इस कारण कि वह पुरानी-धुरानी सम्पत्तियों को प्रथापित न कर सकें, तो यह एक बहुत बड़ी राष्ट्रीय समस्या होगी। "जो व्यवसाय चालू है, उनके लिए जरूरी प्रतिस्थापन के लिए वित्त न जुटा पाने के कारण यदि उनकी उत्पादन क्षमता घट जाए तो नये व्यवसायों में पूँजीविनियोग करना, चाहे वे सार्वजनिक क्षेत्र में हो चाहे निजी क्षेत्र में, बहुत ही गलत नीति होगी।" इस समय जो रियायतें चालू हैं, उन पर विचार करते हुए आयोग ने इस बात की ओर ध्यान दिलाया है कि १९४६-५१ के युग में जो विशेष, प्रारम्भिक, और अतिरिक्त अवमूल्यन सम्बन्धी छूटों की पद्धति थी, उसके कारण बड़ा लाभ हुआ। यह सच है कि उन छूटों से कर-सम्बन्धी कोई स्थायी छूट नहीं मिली। सच तो यह है कि वे सरकार द्वारा दिये गये एक करमुक्त कर्ज के रूप में थे, पर उनके कारण प्रतिस्थापन तथा व्यवसाय के विस्तार के लिए आन्तरिक साधनों से उद्योग-धन्धों को धन राशि प्राप्त होने में सहायता मिली। इस प्रकार से १९४६ में मौजूद २९३ माल उत्पादन करनेवाली कम्पनियों के सम्बन्ध में आय कर विभाग ने १९४७-५२ के बीच में जो ७७ करोड़ रुपये का कुल अवमूल्यन दिया, उसमें से ५५ करोड़ रुपये की छूट ऐसी सम्पत्तियों के सम्बन्ध में थी, जो १९४६ में या उसके बाद प्राप्त की गई थी। १८ करोड़ की प्रारम्भिक छूट और इससे कुछ कम के अवमूल्यन से यह परिणाम निकला। फिर भी यह कहना सही होगा कि न तो सब उद्योगों के लिए और न किसी उद्योग की सब इकाइयों के लिए इससे प्रतिस्थापन की समस्या का समाधान हुआ।

इस प्रकार से उदाहरणार्थ सूती कपड़े, पटसन, लोहा और इस्पात के उद्योगों पर कुछ

ध्यान विशेष देने की जरूरत थी। छोटी कम्पनियों की भी समस्या थी जो शायद यथेष्ट आन्तरिक कोष एकत्र न कर सकी, और इसी के साथ ही उनके लिए खुले बाजार से वित्त प्राप्त करना बहुत कठिन हो गया। इन परिस्थितियों में विशेष उद्योगों तथा इकाइयों को सहायता देने के लिए दूसरी व्यवस्थाएँ होनी चाहिए, यद्यपि इनमें से कुछ उनकी अपनी वर्तमान मुसीबत के लिए शायद जिम्मेदार हैं, और उन्हें शायद अनिवार्य रूप से उन तरीकों से बचाना पड़े, जिनके कारण उन पर यह मुसीबत आ पड़ी। आयोग को यह बताया गया कि नवनिर्मित औद्योगिक विकास निगम के साधनों के उपयोग की व्यवस्था हो रही है, जिससे सूती कपड़ों और पटसन के उद्योगों को अपने प्रतिस्थापन के कार्य में सहायता मिले। लोहा और इस्पात के उद्योगों के प्रतिस्थापन के कार्यक्रम के लिए वित्त जुटाने के उद्देश्य से टाटा लोहा तथा इस्पात कम्पनी को १० करोड़ रुपये का कर्ज दिया जा रहा है। इस्पात और लोहे के मूल्य को निर्दिष्ट करने में अवमूल्यन के लिए अतिरिक्त व्यवस्था करने पर भी विचार किया गया। राज्य के द्वारा चलाये हुए वित्तीय निगमों के जरिये से मामूली सूद पर कर्ज देने का तरीका ऐसी बहुत-सी कम्पनियों की विशेष जरूरतों के लिए बहुत सही मालूम होता है। इसके अलावा आयोग की यह राय है कि क्रमशः १९४६ और १९४९ में चलाई हुई प्रारम्भिक तथा अतिरिक्त अवमूल्यन छूटों की पद्धति और भी पाँच साल तक चालू रहे जिसके बाद उद्योग-धंधों में प्रतिस्थापन की समस्या पर पुनः विचार किया जाय।

पाँच साल के बाद बाजार मूल्य के आधार पर यान्त्र तथा संयंत्र पर अवमूल्यन छूट का पुनर्गणन बन्द कर देना चाहिए। यान्त्र तथा संयंत्र पर जो प्रारम्भिक अवमूल्यन छूट दी जाती है, वह इस समय पूरे दाम का २० प्रतिशत है, उसे बढ़ाकर २५ प्रतिशत कर दिया जाय। और सम्पत्तिके घटाये हुए मूल्य के निर्णय में इस पर विचार करना चाहिए। जिन उद्योग-धन्धों को विकास-छूट दी जाती है, जैसा कि आयोग ने अन्यत्र सुझाव दिया है, उन्हें प्रारम्भिक अवमूल्यन छूट नहीं देनी चाहिए। जहाँ भारतीय आयकर अधिनियम किसी उद्योग के लिए निर्दिष्ट अवमूल्यन का तरीका उस उद्योग-धन्धे पर लागू विशेष कानूनों में निर्दिष्ट तरीके से अलग हो, वहाँ उन विशेष कानूनों का तरीका ही आयकर के हिसाब के लिए भी लागू रहे। राजस्व-सम्बन्धी केन्द्रीय बोर्ड अवमूल्यन के लिए सम्पत्तियों को वर्गीकृत करनेवाली अनुसूची का व्यापक विवेचन करे, जिससे कि सबसे आधुनिक औद्योगिक विकास और दर-सम्बन्धी अनुसूची का पूर्ण परीक्षण हो। इस समय यह जो प्रथा प्रचलित है कि जितने महीनों तक वह कोई सम्पत्ति उपयोग में आती है, उनी अनुपात से अवमूल्यन स्वीकृत होता है, ऐसा करना बन्द कर देना चाहिए। इस कानून को इस प्रकार से संशोधित किया जाय कि बँलेन्स करनेवाले छूट-सम्बन्धी नियम मेज-कुर्मी आदि सामान पर भी लागू हो, और कुछ हालतों में घटाये हुए मूल्य पर किसी सम्पत्ति की विप्री ने प्राप्त धन-राशि जितनी अधिक हो, उसे कर-निर्धारण की दृष्टि में नहीं गिनना चाहिए। आयोग ने अवमूल्यन के स्वतंत्र तरीके को गृहण करने की निफारिश नहीं की है।

खान उद्योगों पर कर

खान उद्योगों पर कर लगाने के जटिल विषय पर आयोग ने कई ऐसी निफारिशें की हैं,

जिनका उद्देश्य इस धन्धे को बढ़ाना तथा प्रोत्साहन देना है। इन सिफारिशों में से कुछ ये हैं — रायल्टी को, उन क्षेत्रों में भी जहाँ उसे मुनाफो का विनियोजन माना जाए उस राशि तक स्वीकार्य खर्च माना जाय, जिसका खनिज-पदार्थ-रियायती-नियमों में निर्धारण किया गया है, खान आदि की खोज के सम्बन्ध में असफल प्रयत्नों पर जो खर्च हो उसे भी उस साल राजस्व के खर्च के रूप में मान लिया जाय जिस साल वह खर्च हुआ था, खनिज पदार्थ प्राप्त करने के लिए या खनिज पदार्थ निकालने का अधिकार प्राप्त करने के लिए जो पूंजीगत खर्च हो, खोज तथा खान पर जो खर्च आवे, खानों के विकास के लिए जो व्यय हो, और यदि करदाता चाहे तो खनिज पदार्थ की खोज और खनन के लिए जो यान्त्र तथा सयंत्र और मकान काम में आवें, उनका दाम मुनाफो के विरुद्ध दिखाया जा सके, मूर्त सम्पत्तियों पर जो खर्च हो, उस सम्बन्ध में अव-मूल्यन छूट मिलनी चाहिए और अमूर्त सम्पत्तियों पर जो खर्च आवे उसे चुकता (अमोर्टाइज) करके दिखा देने की अनुमति देनी चाहिए। इन रियायतों का दुरुपयोग रोकने के लिए सरकार व्यूरो आफ माइन्स की सलाह से प्रत्येक उद्योग के लिए अधिक से अधिक सीमा निर्धारित करने की वाछनीयता पर विचार करे, जिसके आगे खोज और खनन पर खर्च स्वीकृत नहीं होना चाहिए। खोज और खनन पर जो असफल खर्च आवे, उसे उस मुनाफे के विरुद्ध ही दिखाने की अनुमति दी जानी चाहिए जो दूसरे खान सम्बन्धी धन्धों से प्राप्त हो, और ये रियायतें, केवल उन्हीं खनिज पदार्थों पर लागू हों, जो अतल्पास्तृत 'नानवेडेड' किस्म के हों और जो बहुत गहराई में हों और जिनके मूल्य निर्यात बाजार में बहुत घटते बढ़ते हों। इन रियायतों को जारी रखने के विषय में समय समय पर पुन-विचार किया जाय, और यह देखा जाये कि जिस उद्देश्य से यह रियायतें की गई हैं, वे प्राप्त हो रहे हैं या नहीं।

खान उद्योगों को कर-सम्बन्धी प्रोत्साहन मिलने का कारण है, पर यह प्रोत्साहन चुने हुए खनिज पदार्थों तक ही सीमित होना चाहिए। रियायतें अविकसित या ऐसे खनिज पदार्थों के साथ की जानी चाहिए, जो अभी विकास के प्रारम्भिक सोपानों में हैं, और जिनका विकास आर्थिक या सामरिक कारणों से आवश्यक समझा जाय। ये रियायतें उन कम्पनियों तक सीमित रखी जाय, जो खनिज पदार्थों को निर्यात के पहले तैयार या अर्ध तैयार माल में परिणत करना स्वीकार करे। निम्नकोटि की कच्ची धातुओं के निष्कासन कार्य को भी आयकर-सम्बन्धी छूट देकर प्रोत्साहित किया जाय, जिसकी मात्रा प्रतिवर्ष निकाले हुए आर्थिक स्तर से निम्नकोटि की कच्ची धातु के परिमाण पर निर्भर हो। इन प्रोत्साहनों को किस रूप में दिया जाय, इस सम्बन्ध में कोई आम नियम नहीं बन सकता और प्रत्येक खनिज पदार्थ की विशेष परिस्थितियों तथा हालतों के आधार पर विशेष व्यवहार आवश्यक होगा। आयोग यह सब होते हुए भी आरेचन (डिप्लीशन) सम्बन्धी छूट देने के पक्ष में नहीं है, चाहे वह खोज मूल्य पर आधारित हो या कुल या शुद्ध मुनाफो के प्रतिशत पर आधारित हो, और वह इसलिए कि आयोग ने खानोद्योग द्वारा किये हुए पूंजी-सम्बन्धी खर्च के एक बड़े भाग को चुकता कर के दिखाने की सिफारिश पहले ही कर दी है। फिर भी उन्होंने ऊपर की शर्तों के

साथ यह सिफारिश की है कि खानोद्योग को विकास सम्बन्धी छूट मिलनी चाहिए जिसकी सिफारिश उन्होंने आमतौर पर सब उद्योगों को प्रोत्साहन देने के लिए की है।

उत्पादक धन्वों के विकास को प्रोत्साहन

इसके बाद आयोग ने विकास के लिए प्रोत्साहन की व्यवस्था पर विचार किया है। सब कम्पनियों को इस समय उनके अवितरित मुनाफो पर प्रति रुपये एक आना की जो छूट मिलती है, वह जारी रहे, और इसके अलावा कुछ चुने हुए धन्वों के लिए एक विकास-छूट और कुछ धर्तों के साथ (विशेष राष्ट्रीय महत्त्व के उद्योग-धन्वों के लिए) एक "करवाली छुट्टी का दिन" होना चाहिए। विकास-छूट का रूप यह होना चाहिए कि प्रतिष्ठापन के साल में राजस्व पर नयी स्थायी सम्पत्ति के मूल्यों की २५ प्रतिशत छूट दी जाये, चाहे वह पुनः प्रतिष्ठापन के लिए हो या कारखाना विस्तार के लिए हो। यह छूट चुने हुए धन्वों में नयी तथा मौजूदा, सभी कम्पनियों पर लागू हो। यह छूट, वर्तमान प्रारम्भिक अवमूल्यन-छूट के स्थान पर हो। अतिरिक्त अवमूल्यन-छूट जिस प्रकार अब है, जारी रहे। छूट के लिए स्वीकार्य उद्योगों का चुनाव राष्ट्रीय विकास में उनके महत्त्व तथा उनके विकास को पुष्टा करने के लिए विशेष प्रोत्साहन देने की आवश्यकता को देखते हुए हो, पर वास्तविक चुनाव किसी ऐसी उपयुक्त सस्था के द्वारा हो, जैसे योजना-आयोग। अधिकारियों की एक विशेषज्ञ समिति ऐसे उपयुक्त उपाय निकाले, जिससे इस रियायत का दुरुपयोग न हो सके। यह छूट जिस यत्र और मशीनरी के बारे में दी जाय उसकी विक्री ऐसे व्यक्तियों या सस्थाओं को न की जाए, जिनकी व्यावसायिक आय भारतीय आयकर के अधीन नहीं है। और उसका उपयोग भी उस उद्देश्य के अलावा किसी और उद्देश्य से न किया जाये जिसके लिए वह प्राप्त की गई है। विशेष राष्ट्रीय महत्त्व वाले चुने हुए जिन धन्वों को "कर सम्बन्धी छुट्टी का दिन" देने की बात कही गई है, उन्हें उस साल से जब उनका उत्पादन शुरू हुआ हो, ६ साल तक के लिए रियायत दी जाये। और भी ५ सालों के लिए साधारण अवमूल्यन का दुगुना ऐसी कम्पनियों के लिए स्वीकार किया जाये। किसी उद्योग को या तो विकास-छूट का लाभ मिलेगा या प्रस्तावित कर-छूट मिलेगी। इनमें से जो अधिक हो, वही मिलेगा, पर दोनों नहीं। कम्पनियों की छूटवाली आय से जो लाभदायक बाँटे जायें, वे हिस्सेदारों के हाथों में आयकर-मुक्त होकर पहुँचे, और कम्पनियों को चाहिए कि वे "करवाली छुट्टी" की अवधि में अपनी आय का नियमित लेखा पेश करती रहें। जिन थोड़े से चुने हुए उत्पादकों को द्रव्यो तथा पूंजीगत गामान के धन्वों को "करवाली छुट्टी के दिन" का लाभ दिया जाये, उनका चुनाव सरकार द्वारा बनाई हुई किसी उपयुक्त नस्था, जैसे योजना आयोग, के द्वारा किया जाये, और इन रियायतों का ब्या अनर रहा, इस पर ५ वर्ष के जन्त में विचार किया जाये और उसके परिणाम संवद के सामने पेश किये जाए।

विशेष संस्थाओं पर कर और प्राप्तिर्या

आयोग ने इनरी वानों के साथ यह सिफारिश की है कि धार्मिक तथा धर्माय दृष्टियों की आय को कर-मुक्त देने के सम्बन्ध में जो अधिकार है, उसे बड़ाकर ऐसे दृष्टियों को भी उनमें

समेट लेना चाहिए जो १ अप्रैल, १९५२ के बाद स्थापित हुए हो; विभिन्न राज्यों में बम्बई सार्वजनिक ट्रस्ट्स अधिनियम, १९५० के ढंग पर कानून बनने चाहिए; सहकारी बीमा व्यवसाय के मुनाफो को वर्तमान समय में जो कर-मुक्ति दी जाती है, वह बन्द कर दी जाए; जो कम्पनियाँ आम बीमा-व्यवसाय कर रही हैं उन्हें यह अनुमति दी जानी चाहिए कि वे अपने वार्षिक प्रीमियम का ५ प्रतिशत प्रतिवर्ष करमुक्त रूप से रिजर्व में जोड़ दें, जब तक कि रिजर्व विशेष सीमाओं तक न पहुँच जाये, यह सीमा विभिन्न बीमा वर्गों के लिए अलग-अलग हो, व्यापार तथा पेशेवाली सस्थाओं के साथ उनकी आय पर कर के सम्बन्ध में स्थायी बन्दोबस्त हो जाना चाहिए, मौजूदा समय में सहकारी समितियों को जो कर सम्बन्धी रियायतें हैं, वे जारी रहनी चाहिए। सिक्यूरिटियों पर सूद तथा सहकारी समितियों के द्वारा प्राप्त सम्पत्ति से हुई आय, किसी सहकारी समिति द्वारा दूसरी समितियों में पूँजी-नियोजन से प्राप्त आय, गोदामों और माल-खानों के किराये से सहकारी समितियों को जो आय हो, उसके सम्बन्ध में कुछ नई रियायतें मिलनी चाहिए। इन रियायतों पर १० वर्ष के अन्त में विचार हो, कर्मचारियों द्वारा अपने कार्य करते हुए पूर्णरूप से या आवश्यक रूप से किये गये खर्च की पूर्ति के लिए जो भत्ते दिए जाते हैं वे वास्तविक खर्च की हद तक मुक्त होने चाहिए; सभी हालतों में जो मनोरजन तथा आतिथ्य सम्बन्धी भत्ते नकद रूप में दिये जाते हैं उन पर कर्मचारी के हाथों कर लगाया जाये। जो दूसरे सुझाव रखे गये हैं वे ये हैं—ट्रस्टियों या अभिभावकों पर कर लगाने के कानून में या जीवन-बीमा-व्यवसाय के मुनाफो पर कर लगाने के तरीके में किसी प्रकार के परिवर्तन की जरूरत नहीं है, हिन्दू अविभक्त परिवार के कर सम्बन्धी विषयों में इस समय किसी प्रकार का अधिक परिवर्तन करना उचित न होगा, विशेषकर जबकि हिन्दू कोड बिल सदन के सामने है, पर कुछ छूट देने के लिए जिन अविभक्त हिन्दू परिवारों में चार या चार से अधिक सदस्य हैं, उन्हें आयकर की साधारण करमुक्ति की सीमा से तिगुनी छूट दी जाए, करमुक्त वेतन देने के तरीके को प्रोत्साहन न दिया जाए, संपत्ति से आय के मामले में मरम्मत और किराया आदि एकत्र करने की मद में जो छूट देने की व्यवस्था है, उसमें किसी प्रकार के परिवर्तन की आवश्यकता नहीं है। जिस मकान में मालिक खुद रहता है, उसके किराये को वार्षिक किराये के आधे तक या १,८०० रुपये तक, जो भी कम हो, वहाँ तक वार्षिक मूल्य में सम्मिलित नहीं करना चाहिए। रहने के मकान के सम्बन्ध में अवमूल्यन-छूट देने का कोई कारण नहीं है, और इस समय नये बने हुए मकानों की आय को दो साल के लिए कर से जो छूट दी जाती है, उसे बन्द कर दिया जाए।

आयकर की दर का ढाँचा

आयोग ने पहले निगम कर के अलावा आयकर की दर के ढाँचे पर विचार किया है। दरों के ढाँचे में १९३८-३९ के बाद बहुत परिवर्तन हुआ। जैसा कि पहले बताया जा चुका है, वैयक्तिक आयकर को 'स्टेप' आधार से हटाकर १९३९ में खंड आधार पर कर दिया गया। १९३९-४० से १९४५-४६ की अवधि में आयकर तथा अतिरिक्त कर की आधारभूत दर

अपरिवर्तित रही, युद्धकालीन वृद्धि या अविभारो के जरिए से कार्यान्वित की गई। १९४६-४७ में अविभारो को आधारभूत दरों के साथ विलीन कर दिया गया, अतिरिक्त कर खंडों की संख्या ८ से बढ़कर १२ हो गई, साथ ही डेढ़ लाख रुपये से अधिक अतिरिक्त कर की दरों पर बहुत अधिक वृद्धि हुई। उपाजित आयवाला फर्क भी उसी साल प्रवर्तित हुआ।

१९४७-४८ में करमुक्ति-सीमा २,५०० रुपये तक पहुँच गई, १५,००० रु० तक प्रभावकारी दरें घटा दी गईं, और २५,००० रु० के बाद की दरें बढ़ा दी गईं। डेढ़ लाख रुपये से अधिक आय पर खंडों को छोटा कर रुपये में १५ आने ६ पाई वाली अधिकतम दर लागू कर दी गई। आमतौर पर १९४७-४८ की दर के ढाँचे में १९४५-४६ के मुकाबले में अधिक क्रम-वृद्धि हुई। १९५०-५१ तक १९४७-४८ की तुलना में प्रभावकारी दरों का निम्नगामी सतुलन रहा। पर ज्यों-ज्यों आय का दर्जा बढ़ता गया, विशेषकर ८५ हजार रुपये के ऊपर यह कमी और अधिक हो गई। उस साल तक अतिरिक्त कर खंडों की संख्या फिर से घटाकर आठ कर दी गई, और १ लाख ५० हजार रुपये से अधिक आय पर अधिकतम आयकर तथा अतिरिक्त कर १२ आने ६ पाई प्रति रुपया हो गया। १९५०-५१ में आयकर की अधिकतम दर घटाकर चार आने कर दी गई।

दूसरे देशों की तुलना में भारत में प्रारम्भिक माजिनल दरें कम हैं, पर क्रमवृद्धि अधिक है। माजिनल दरें १० हजार रुपये पर बहुत से देशों की तुलना में बहुत कम हैं, तथा १५ हजार और २५ हजार रुपये पर कुछ देशों की अपेक्षा कम है। इस सतह से बाद में तेजी से वृद्धि होती है, और ४० हजार रुपये तक पहुँचने पर हमारी दर दुनिया की सबसे ऊँची दरों तक पहुँच जाती है। ७० हजार रुपये तथा उसके ऊपर की भारतीय दर केवल इंग्लैंड से कम है।

भारत में किसी व्यक्ति की आय पर तब तक आयकर नहीं लगता, जब तक कि उसकी आय प्रति व्यक्ति की राष्ट्रीय आय की १५ गुनी नहीं हो जाती, और जब किसी की आय प्रति व्यक्ति राष्ट्रीय आय की ५०० गुनी से अधिक हो जाती है, तब उस पर अधिक से अधिक दर लागू होती है। दूसरे कई देशों में ये गुणक इससे कहीं कम हैं। सारी आवादी की तुलना में आयकर देनेवालों की संख्या भी तुलनात्मक रूप से बहुत कम यानी एक से लेकर डेढ़ प्रतिशत तक है। आयोग का कहना है कि यदि प्रत्यक्ष कर की आम सतह में वृद्धि हो, तो उसने "आम आयकरदाताओं तथा साधारण जनता के बीच में जो बड़ी विषमता है, उसके दूर होने में सहायता मिलनी चाहिए।" राष्ट्रीय आर्थिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए "कर की दरों को ऊपर की ओर ले जाना तथा आयकर व्यय का अधिक उपयोग" आवश्यक है।

आय के स्रोतों की दृष्टि से आय-करदाताओं के विखेपण से यह ज्ञात होता है कि करदाताओं की संख्या आयकर और अतिरिक्त कर, इन दोनों के निम्नतर खंडों में केंद्रित है। कर की विषमता को दूर करने के लिए यह वांछनीय है कि आयकर तथा अतिरिक्त कर के ढाँचे में अधिकतर गड़ चालू किये जाएँ।

क्रमवृद्धि के विस्तार तथा जिन सतह पर कर-मुक्ति की सीमा निर्दिष्ट की जाए; इस बारे में विचार करते हुए आयोग ने कहा है कि कम से कम आयवाले लोगों पर काफी दूर तक प्रत्यक्ष कर भार बढ़ाना उचित न होगा, पर समाज की प्रति व्यक्ति आय को देखते

हुए कर योग्य आय की सीमा को तीन हजार रुपये तक ले आना विल्कुल अयुक्तिमगत न होगा। आयोग इस सम्बन्ध में सन्तुष्ट है कि प्रशासनीय कारण इतने तगड़े नहीं हैं कि वे करमुक्ति-सीमा को कम करने के विरुद्ध पड़ें। आयोग का यह विचार है कि कर-सबवी उद्देश्यों को देखते हुए दरों की, यहाँ तक कि अधिकतम दरों की, अनुसूची में वृद्धि आवश्यक है, पर ऊँचे से ऊँचे कोष्ठको के सबध में वृद्धि की गुजाइश उच्चतर मझले कोष्ठको की तुलना में कम है। वर्तमान परिस्थितियों में आयोग की राय है कि १ लाख ५० हजार से ऊपर की आयों पर रुपये में १३ आने ६ पाई की अधिकतम मार्जिनल दर या अधिक से अधिक ८५ प्रतिशत कर लगाया जा सकता है।

पारिवारिक छूटों के विषय में आयोग ने यह मत व्यक्त किया है कि किसी प्रकार के फर्क की स्वीकृति प्रत्यक्ष कर पद्धति में अधिकतर समता लाने की दिशा में एक पग होगा। तीन वर्षों के अन्दर पारिवारिक छूटों की एक नियमित पद्धति लागू कर दी जाए, और प्रारम्भिक रूप से विवाहित करदाताओं के लिए करमुक्त खंड १,५०० रुपये से बढ़ाकर २,००० रु० और अविवाहित लोगों के लिए घटाकर १,००० रु० कर दिया जाए। आयकर पद्धति में पारिवारिक छूटों के चालू करने सबबी वृहत्तर सुधार को इस कारण न रोक दिया जाए कि चूँकि हिन्दू अविभक्त परिवार से किस प्रकार वर्ती जाए, इस सबध में कोई विल्कुल तर्कसंगत उपाय नहीं निकल पाया।

पारिवारिक छूटों की योजना के समर्थन से यह समस्या भी उत्पन्न होती है कि परिवार को कर निर्धारण की एक इकाई के रूप में लिया जाए। प्रभावकारी प्रशासन के लिए यह न्यायपूर्ण और आवश्यक है कि न केवल पति और पत्नी की आय को बल्कि समस्त परिवार की आय को जोड़ा जाए, और ऐसा कम से कम पारिवारिक छूटों की पद्धति को प्रवर्तित करने के साथ-साथ किया जाए।

उपाजित आय पर छूट के सबध में आयोग यह अनुभव करता है कि मिश्र व्यवहार के पक्ष में जो बातें हैं, उनका महत्त्व त्यों-त्यों घटता जाता है, ज्यों-ज्यों आय के दर्जे में ऊपर की ओर जाया जाता है। यह बाछनीय है कि एक सीमा बाध दी जाए, जिसके बाद कोई छूट न मिले। इसलिए उपाजित आय पर छूट देने की एक विशेष सीमा, उदाहरण के तौर पर २४ हजार रुपये की सीमा के नीचे बांधी जाए, और उसमें इस राशि के आस-पास की आयों का भी सुलुन किया जा सके।

नीचे दी गई तालिकाओं में आयोग की सिफारिशों के साथ-साथ दर के चार निदर्शनात्मक ढाँचों का स्वरूप बताया गया है —

आयकर तथा अतिरिक्त कर का निदर्शनात्मक ढाँचा

आयकर की दरें

क—प्रत्येक व्यक्ति, अविभक्त हिन्दू परिवार, अपजीबद्ध कम्पनी तथा व्यक्तियों के अन्य संगठन पर लागू।

	उदा० १	उदा० २	उदा० ३	उदा० ४
	प्रतिशत	प्रतिशत	प्रति	रुपया
			आ० पा०	आ० पा०
कुल आय के प्रथम ५,००० रु० पर (१)	५	६	०-९	१-०
" " के अगले २,५०० रु० पर	१०	१२	१-९	२-०
" " के अगले २,५०० रु० पर	१५	१६	२-६	२-९
" " के अगले ५,००० रु० पर	२२.५	२२	३-६	३-६
कुल आय के शेप पर	२५	२६	४-०	४-०
—प्रत्येक कंपनी पर लागू				
समस्त कुल आय पर	२५	२६	४-०	४-०

अतिरिक्त कर की दरे

कुल आय के प्रथम २०,००० रु० पर	—	—	—	—
कुल आय के अगले ५,००० रु० पर	१२.५	१२	२-०	२-०
" " " " ५,००० रु० पर	२०	१८	३-०	३-०
" " " " १०,००० रु० "	२५	२४	४-०	४-०
" " " " १०,००० रु० "	३५	३४	५-६	५-०
" " " " १०,००० रु० "	४५	४४	७-०	६-६
" " " " २०,००० रु० "	५०	५०	८-०	७-६
" " " " २०,००० रु० "	५५	५६	८-६	८-६
" " " " ५०,००० रु० "	५७.५	५८	९-०	९-०
कुल आय के शेप पर	६०	६०	९-६	९-६

प्रत्येक हिन्दू अविभक्त परिवार के बारे में, जहाँ तक उपाजित आय का सम्बन्ध है वहाँ तक, ऐसी कुल आय पर कोई आयकर नहीं देना पड़ेगा, यदि वह आय छूट घटाने पर ६,००० रु० से अधिक न होनी हो तथा अन्य प्रत्येक के बारे में यदि वह आय ३,००० रु० से अधिक न हो।

(१) अविवाहित व्यक्तियों की कुल आय के प्रथम १००० रु० पर तथा विवाहित व्यक्तियों की कुल आय के प्रथम २००० रु० पर कोई आयकर नहीं दिया जाएगा।

ऊपर आयकर की जिस ऊँची सतह की सिफारिश की गई है, उसके साथ ही वचनों के लिए विशेष प्रोत्साहन देना आवश्यक ज्ञात होता है। बीमा के प्रीमियमों तथा प्राविडेंट फंड्स अधिनियम १९२५ के द्वारा परिचालित प्राविडेंट फंडों या निर्वाह निधियों के लिए अशदान देने के सवध में छूट की एक पद्धति है, जो आय के छूटे भाग तथा अधिक से अधिक ६,००० रु० तक सीमित है। इस तरह की रियायत "वैयक्तिक वचनों को बढ़ाने के लिए एक बहुत ही उचित साधन है," और छूटवाली अधिकतम रकम की मात्रा को कुल आय के छूटे भाग से बढ़ाकर पाँचवा भाग जर्जान् हिन्दू अविभक्त परिवारों के लिए अधिक से अधिक १६,००० रु० और अन्य फरदाताओं के लिए ८,००० रु० तक कर दिया जाए। मालिक लोगों की तरफ से स्वीकृत निर्वाह निधियों में जो कुछ दिया जाए, उसे उनके कर्मचारियों की कुल आय का भाग न समझा जाए, और प्रत्येक कर्मचारी के वैयक्तिक हिसाब में जो मूद जमा किया जाए उसे कर मुक्त समझा जाए।

ऊपर कर की दरों के ढाँचे के सबब में जो सुझाव दिया गया है, उसमें एक सतह के ऊपर वर्तमान समय के प्रचलित प्रत्यक्ष कर पर बहुत काफी वृद्धि है। इस समय प्रत्यक्ष कर में और अधिक वृद्धि उचित न होगी, पर ऊँची आय वाले कोष्ठकों के व्यक्तियों के हाथों में जो विन्यसनीय (डिस्पोजेबल) आय की रकम है, उसे घटाने की कोई तरकीब करनी चाहिए। एक हद तक वैयक्तिक आयकर की दर बढ़ाने से यह लक्ष्य प्राप्त हो सकता है। आयोग का कहना है, “इसके अलावा हम यह सिफारिश करते हैं कि २५,००० रु० से अधिक आय के सबब में अधिभार तथा अनिवार्य जमा मूलक एक योजना अपनाई जाए। वित्त मंत्रालय में इस योजना की और अधिक विस्तार के साथ जांच की जाए जिससे कि उद्देश्य सिद्ध हो सके, यानी उपभोग कार्यों के लिए प्राप्त विन्यसनीय आय में कमी हो, पर वचत और पूँजी-विनियोजन के लिए प्राप्त रकमों पर कोई आँच न आये।” इस योजना की मुख्य बातें ये हैं कि २५,००० रु० से अधिक की सब आयों पर क्रमिक दर से एक विशेष अधिभार वसूल किया जाए, जिससे करदाता को यह अधिकार होगा कि वह ४५ साल के लिए नाममात्र सूद पर सरकार द्वारा स्वीकृत किसी विशेष कार्य के लिए दीर्घकालीन कर्ज प्राप्त कर सके, और २५,००० रु० से अधिक आयवाले करदाताओं से क्रमिक दर पर अनिवार्य रूप से रुपया जमा कराया जाए, जिसका भुगतान २० साल बाद बाडो के रूप में हो, और जिन्हें इसके बाद २५ साल में भुनाया जा सके।

समामेलित आय पर कर

कम्पनियों पर आय-कर और अतिरिक्त कर (सुपर टैक्स) दोनों ही लगते रहे हैं। कम्पनियों पर लगनेवाले अतिरिक्त कर को कार्पोरेशन टैक्स कहा जाता है। बहुत दिनों से चली आनेवाली एक परिपाटी के अनुसार कम्पनियों पर लगाये जाने वाले आय कर की दर को कम्पनियों के अतिरिक्त दूसरी इकाइयों पर लगनेवाले आयकर की अधिकतम दर के समान कर दिया गया था। कम्पनियों पर एकसार दर (Flat Rate) के हिसाब से अतिरिक्त कर भी लगता रहा है। अब तक आयकर पर ५ प्रतिशत अधिभार था, किन्तु अतिरिक्त कर पर नहीं।

सविधान में ‘अतिरिक्त कर’, इस शब्द का प्रयोग नहीं हुआ है, किन्तु आयकर कानून की धारा ५५ में कम्पनियों पर लगनेवाले अतिरिक्त कर को आय-कर का अतिरिक्त शुल्क कहा गया है। ‘सुपर टैक्स’ शब्द के स्थान पर ‘कार्पोरेशन टैक्स’ का प्रयोग किया जाना चाहिए, और सविधान के ३६६ (६) अनुच्छेद के अनुसार आयकर कानून में इसकी उचित परिभाषा दी जानी चाहिए।

ऐसा सुझाव दिया गया है कि कार्पोरेशन टैक्स को समाप्त कर दिया जाये। इसके पक्ष में युक्ति यह दी जाती है कि हिस्सेदारों के कर निर्धारण में निगम कर देने के लिए श्रेय न देने का मतलब एक ही आय पर दो बार कर लगाना है, और इस प्रकार एक विशेष प्रकार के व्यापार सगठन के प्रतिकूल भेदभाव करना होगा। इस सुझाव में कुछ भी सार नहीं है। भारत और ब्रिटेन की अदालतों ने यह निर्णय दे रखा है कि कम्पनियाँ एक स्वतंत्र इकाई के रूप में कर देती हैं, हिस्सेदारों के एजेंट के रूप में नहीं। कानूनी पहलू के अलावा,

कम्पनी एक स्वतंत्र आर्थिक इकाई भी है, और हिस्सेदार की स्थिति "उद्योग-परिचालक (एन्टरप्रेनियर) होने की अपेक्षा ऋणदाता की अधिक होती है।" सच तो यह है कि 'कार्पोरेशन टैक्स' के प्रत्यर्पण किये जाने का तो प्रश्न ही नहीं उठता, बल्कि आयकर के प्रत्यर्पण की वर्तमान प्रणाली को भी समाप्त कर देना न्यायोचित होगा। पर इसमें परिवर्तन करने की आवश्यकता नहीं है, क्योंकि हिस्सेदार और बाजार दोनों ही इस प्रत्यर्पण प्रणाली के आदी हैं, और अब इसकी समाप्ति से बहुत से व्यक्तियों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा और हो सकता है कि यह बात बिना भेदभाव के घन लगाने की प्रवृत्ति में बाधक सिद्ध हो।

प्रत्यर्पण की गणना के वर्तमान तरीके में बहुत सी पेचीदा और विस्तृत गणनाएँ करनी पड़ती हैं और कम्पनियों के कार्पोरेशन टैक्स निर्धारित होने तक देरी का अदेशा रहता है। इन कठिनाई से बचने का उपाय यह है कि कम्पनी एक दूसरा तरीका अपनाये, जिसके अनुसार कम्पनी अपने लाभार्श घोषित करने से पूर्व ही कुल लाभार्श में से अधिकतम दर पर आयकर घटाकर पूरी-पूरी राशि हिस्सेदारों में बाँट दे, और कर को सरकार के हिसाब में जमा करवाये। इस प्रकार कम्पनी अपनी कुल आय पर कार्पोरेशन टैक्स दे और कुल आय में से लाभार्श की कुल राशि घटाने पर शेष रकम पर आयकर दे। इसके बाद कम्पनी के आयकर निर्धारण के समय ठीक-ठीक हिसाब किया जा सकता है। लाभार्श-पत्रकों (डिविडेंड वारंटो) को तैयार करने के तरीके में भी थोड़ा सा परिवर्तन करना पड़ेगा। ऊपर बताया हुआ उपाय वर्तमान कुल हिसाब करने के कार्य को (Grossing Procedure) आसान बनाने के साथ-साथ कम आमदनी वाले कोष्ठकों के हिस्सेदारों को छूट का प्रमाणपत्र देने में भी सहायक होगा, और इस प्रकार प्रत्यर्पण के लिए माँग की जरूरत भी नहीं रहेगी, जिसे निपटाना इस समय असंतोष का कारण बना हुआ है।

इसके बाद आयोग ने व्यक्तिगत हिस्सेदारों के कर निर्धारण से सम्बद्ध लाभार्शों पर कर लगाने के कुछ मुख्य पहलुओं पर विचार किया। १९३९ से पहले आयकर कानून में लाभार्श या 'डिविडेंड' शब्द की कोई परिभाषा नहीं थी। किन्तु पीछे से भारतीय आयकर अधिनियम की धारा २ (६ ए) में इसकी परिभाषा जोड़ी गई। लाभार्श के सामान्यतः कानूनी तौर पर काम में लाये जानेवाले अर्थ में कुछ विशेष बातों का गिनाना जिन्हें अदालतों ने पूँजीगत प्राप्ति के रूप में कर लगाने योग्य भाग घोषित किया था उन परिभाषा की विशेषता थी।

लाभार्श की परिभाषा में से वोनस भाग के हट जाने से एक विवादास्पद सवाल उठ खड़ा होता है। वोनस भाग को लाभार्श की परिभाषा के अन्तर्गत मानने और न मानने के पक्ष-विपक्ष में बहुत सी युक्तियाँ दी जा सकती हैं। किन्तु आयोग इसी नतीजे पर पहुँचा है कि "वोनस भाग आयकर कानून में समझे जा सकने योग्य शब्द के किसी भी अर्थ में आय नहीं है।" ब्रिटेन और अमेरिका, इन दोनों देशों के न्यायालयों के निर्णय भी इसी मत की पुष्टि करते हैं। आगे चलकर आयोग ने कहा है :—“हमें विद्वान हैं कि इस युक्ति में अधिक तार नहीं है कि हिस्सेदारों को वतौर आय के मिलनेवाले 'वोनस इश्यूज' पर कर न लगाने से नाव्यवहारिक राजस्व में कोई हानि होगी।” आयकर ने मुक्त वोनस भाग

के बँटवारे से तो कम्पनी और हिस्सेदारों दोनों को ही कुछ लाभ हुआ है। वोनस शेयरों के इश्यू करने पर थोड़ा-सा शुल्क लगाने की बात तो समझ में आ सकती है किन्तु उपार्जन को कम्पनी के पास ही बनाये रखने की भावना को बढ़ावा देने की आवश्यकता होने के कारण इस बात की सिफारिश नहीं की गई। पर इस सुविधा के दुरुपयोग को और एक ही स्थान पर अधिक मात्रा में पूँजी के इकट्ठे हो जाने को रोकने के लिए वोनस भागों के 'इश्यू' करने पर सरकार को नियंत्रण रखना चाहिए।

लाभांश शब्द की परिभाषा में सुधार करने के लिए भी कुछ सुझाव रखे गये। कम्पनियों के डायरेक्टर्स तथा हिस्सेदारों को दिये जाने वाले कर्जों और अगाऊ धन को, जिसमें सारभूत सार्वजनिक हित न हो तथा डिपॉजिट सर्टिफिकेट और बेयरर सर्टिफिकेट के रूप में वितरण को भी लाभांश की परिभाषा के अन्तर्गत किया जाना चाहिए। समाप्ति के समय तक एकत्रित हुए लाभ के वितरण को, उस अवधि का विचार किये बिना जिसमें कि लाभ हुआ हो, लाभांश समझा जाना चाहिए।

वोनस ऋणपत्रों (डिबेंचर) को लाभांश की परिभाषा में से हटाने का प्रश्न भी उठाया गया, किन्तु ऐसा करने के लिए कोई उचित कारण नहीं है। कृपि से होनेवाली आय में से दिये गये लाभांश पर, जो अब तक आयकर से मुक्त है, कर लगाने का सवाल उठाया गया। लाभांश के कर-मुक्त आय में से दिये जाने से हिस्सेदार के कर निर्धारण के समय उसकी आयकर सम्बन्धी जिम्मेदारी पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। आयकर अधिनियम की सम्बद्ध धारा की रचना इस प्रकार की जानी चाहिए जिससे यह तथ्य स्पष्ट हो जाये कि हिस्सेदार पर कर-निर्धारण के समय लाभांश पर पूरा-पूरा कर लगेगा चाहे कम्पनी के लाभ-कोष का रूप कुछ भी हो।

इटर-कार्पोरेट लाभांशों पर भी कर लगाने के कुछ सुझाव दिये गये थे, किन्तु वर्तमान कानून में परिवर्तन करने का कोई उचित कारण नहीं प्रतीत होता।

समामेलित आय पर कर की दर का विचार करते हुए कुछ विशेष बातों पर समान रूप से ध्यान देना आवश्यक है। क्योंकि धनी हिस्सेदारों को मिलनेवाले लाभ पर अतिरिक्त कर भी लगता है, इसलिए कम्पनी के लाभ पर कर की दर व्यक्तियों पर लगनेवाले उच्चतम मार्जिनल कर के बराबर स्थिर नहीं की जा सकती। यदि कम्पनी के लाभ पर कर में विशेष कमी हुई, तो घनिष्ठ रूप से सम्बद्ध निगमों के धनी हिस्सेदारों में कम्पनी के लाभ के एक बड़े भाग को कम्पनी में ही बनाये रखने की प्रवृत्ति बढ़ेगी, और यदि दोनों में थोड़ा ही अन्तर हुआ, तो लाभ के उचित से बहुत अधिक बड़े भाग के वितरण की प्रवृत्ति हो सकती है।

सन् १९४४ से भारतीय आयकर प्रणाली में अवितरित लाभ पर एक रियायत दी जाती रही है, और वर्तमान में ऐसे लाभ पर रुपये में १ आने के हिसाब से दी जानेवाली छूट फिलहाल चालू रखी जानी चाहिए।

आजकल रुपये में ४ ७५ आने की एकसार दर पर कुछ छूट के साथ निगम कर लगता रहा है। अपेक्षाकृत छोटी भारतीय कम्पनियों को कर सम्बन्धी एक रियायत भी दी गई है। इस रियायत को अधिक अच्छी तरह से लागू करने के लिए और साथ ही कम्पनियों को

छोटी-छोटी इकाइयों में बँटकर रह जाने की प्रवृत्ति से दूर रखने के लिए थोड़े निगम कर की रियायत पट्टिका प्रणाली के आधार पर सब विशेषक कम्पनियों पर लागू की जानी चाहिए। कर की दर कुल आय के पहले २५,००० रुपये पर १ आना प्रति रुपया और शेष पर २ आ० ९ पा० प्रति रुपया हो। ऊपर बताई गई रियायत उचित रूप में दर नियत करके सार्वजनिक अन्धकारी कम्पनियों को भी दी जाये।

इसके बाद आयोग ने अवितरित लाभ के कुछ पहलुओं पर और विशेषकर आयकर अधिनियम की धारा २३ ए की आर्थिक प्रामाणिकता पर विचार किया। किसी ऐसी प्रणाली में, जिसमें कम्पनी के वितरित लाभ पर कर लगाना हिस्सेदार के व्यक्तिगत कर निर्धारण से सम्बद्ध है, उसमें लाभ के वितरण को स्थगित रखने या उसमें कमी करने की बात में चतुरता का प्रयोग करके कर लगने से बच सकना अपेक्षाकृत अधिक आसान है। इसलिए कम्पनियों द्वारा ऐसे लाभ के वितरण को जिसमें सारभूत सार्वजनिक हित नहीं है, नियमित करने के उपाय खोज निकालने की आवश्यकता है। इस प्रकार के नियन्त्रण की व्यवस्था सब उन्नत देशों की कर प्रणालियों में विद्यमान है।

ऐसी कम्पनियों को, जिनमें सारभूत सार्वजनिक हित नहीं है, यह मानकर कि वितरित किये जानेवाले लाभ में से ६० प्रतिशत लाभ का वितरण हो चुका है, इस समय कर देना पड़ता है। यह भी व्यवस्था है कि यदि कम्पनियों के पास उनकी चुकता पूँजी तथा कर्ज पूँजी की—जो हिस्सेदारों की सम्पत्ति होती है—सम्युक्त राशि के बराबर अथवा अपनी स्थायी मालियत के वास्तविक मूल्य के बराबर, इनमें जो भी राशि अधिक हो, अवितरित लाभ इकट्ठे हो जायें, तो उनका वितरणयोग्य सम्पूर्ण लाभ वितरित किया गया समझा जायेगा।

यह सुझाया गया है कि या तो इस व्यवस्था को रद्द कर दिया जाये या इसमें मौलिक सुधार किया जाये। इसके पक्ष में युक्ति यह दी जाती है कि यह व्यवस्था पूँजीनिर्माण में बाधक है, और इसके अनुसार विभिन्न प्रकार की कम्पनियों में भेद किया जाता है। ३,००५ कम्पनियों के कर-निर्धारण-सम्बन्धी आँकड़ों का विश्लेषण करने से पता चलता है कि अधिकांश निजी कम्पनियाँ घनिष्ठ रूप में अवस्थित निगम हैं, जिनमें से कुछ कम्पनियों के शेयरों के बड़े बड़े हिस्से कुछ थोड़े-से विशेष व्यक्तियों के गुटों के पास हैं। इसलिए ऐसी कम्पनियों के साथ सार्वजनिक कम्पनियों जैसा व्यवहार नहीं किया जा सकता। “सारभूत सार्वजनिक हित” किसे कह सकते हैं—इसकी वर्तमान परिभाषा में दो बड़ी कमियाँ हैं जिनका दूर किया जाना अत्यावश्यक है। पहली तो मतदान के अधिकार से सम्बद्ध है, और दूसरी सार्वजनिक शब्द की परिभाषा से। पहली के विषय में तो ऐसा होना चाहिए कि मतदान के अधिकार या सम्बन्ध वर्तमान समय में प्रचलित किसी एक विशेष दिन से न होकर वर्ष के किसी भी दिन से होना चाहिए। जनता के सदस्यों के मतदाधिकार को २५ प्रतिशत से बढ़ाकर ५० कर देना चाहिए और हिस्सों का बहुमत—यानी ५० प्रतिशत या उससे अधिक—६ ने कम व्यक्तियों के पास नहीं होना चाहिए। दूसरी के विषय में यह जरूरी है कि ‘व्यक्ति’ शब्द में उन्हीं सम्बन्धी और मनोनीत व्यक्ति भी शामिल समझे जायें।

यह भी सुझाव दिया गया है कि वर्तमान ६० प्रतिशत वितरण के स्थान पर 'व्यापार की समुचित आवश्यकता' के आधार पर वितरण की दूसरी व्यवस्था चालू की जाए। ब्रिटेन और अमेरिका में 'व्यापार की समुचित आवश्यकता' क्या है, इस बात को लेकर बहुत वादविवाद और मुकदमेवाजी हुई है। इसलिए वर्तमान सक्षिप्त सिद्धान्त के स्थान पर विवादास्पद और अस्पष्ट विचारों पर आधारित एक दूसरे सिद्धान्त को मान लेना उचित नहीं है। और अब भी ६० प्रतिशत वितरण की व्यवस्था को पूरी कठोरता के साथ लागू नहीं किया जाता। वर्तमान कानून में लचीलापन है, "जिससे व्यापार की उचित शिकायतों का समाधान होना चाहिए।"

इस शिकायत में कोई तत्त्व नहीं है कि १०० प्रतिशत से अधिक अवितरित लाभ के एकत्रित होने पर लगे हुए प्रतिबन्ध के कारण रक्षित निधि के निर्माण पर दुष्प्रभाव पड़ता है, क्योंकि समुचित व्यक्तिगत अतिरिक्त कर देने के पश्चात् रक्षित निधि के निर्माण के लिए शेष रोकड़ को कास में लाने से कम्पनी को रोकने के लिए कोई व्यवस्था नहीं है।

कम्पनियों के वहीखातो में दिखाये गये लाभ और कर योग्य लाभ में फर्क होने के कारण भी कुछ कठिनाइयाँ उपस्थित होती हैं। वितरण योग्य लाभ की राशि का निर्णय, कर योग्य आय में से न केवल आयकर और देय निगम कर को घटाकर किन्तु राज्य सरकार या स्थानीय अधिकारी द्वारा लगाई गई कर की राशियाँ भी घटाकर किया जाना चाहिए, चाहे वह कर अशत या पूर्ण रूप से छूट दिये जाने के लिए ग्राह्य ही क्यों न हो।

बैंकिंग कम्पनियों की वितरण योग्य लाभ-राशि स्थिर करते समय अनुविहित रक्षित-निधि की आवश्यकताओं की ग्राह्यता के सम्बन्ध में एक उचित शिकायत है। उनके मामले में वितरण योग्य आय का निश्चय कर योग्य आय में से बैंकिंग कम्पनीज एक्ट की धारा १७ के अनुसार रक्षित निधि में हस्तान्तरित राशि को घटाने के पश्चात् किया जाना चाहिए।

जब सरुद्ध विप्रेषण राशियों (Blocked Remittances) को कर योग्य आय में शामिल किया जाये, तो एक वास्तविक कठिनाई पेश आती है। तत्सम्बन्धी कर दायित्व को, लाभ को ठिकाने लगाने पर लगी हुई पावन्दियों के ढीली किये जाने या हटाये जाने तक अनिश्चित-सी स्थिति में रक्खा जा सकता है।

यह दावा किया गया है कि वितरण की ५५ प्रतिशत सीमा, जिसके नीचे १०० प्रतिशत वितरण सम्बन्धी दण्ड धारा अब खुद ब खुद लागू होती है, व्यय की कुछ मदों की अग्राह्यता के परिणामस्वरूप हिसाब में दिखाये गये लाभ और कर योग्य लाभ में भेद होने के कारण उत्पन्न कमी की हालत में लागू नहीं होनी चाहिए। आयकर जाँच आयोग ने इस सम्बन्ध में कुछ सिफारिशों की थी, उन पर अमल करने के लिए उचित कानूनी कार्यवाही की जानी चाहिए।

एक सुझाव यह दिया गया है कि आयकर अधिनियम की २३ ए धारा ऐसी कम्पनियों पर लागू नहीं होनी चाहिए जिनमें भाग पूंजी का ५० प्रतिशत या उससे अधिक ऐसी जनक कम्पनी (पेरेन्ट कम्पनी) के पास हो जिसमें सारभूत सार्वजनिक हित विद्यमान हो। ऐसी हालत में दी जानेवाली १०० प्रतिशत आर्थिक सहायता वस्तुतः जनक कम्पनी का ही आवश्यक भाग है और यह समझा जा सकता है कि वह इसी रूप में है। किन्तु यह बात

दर के बराबर अतिरिक्त कर की दर निर्धारित नहीं की जा सकती, इसलिए हो सकता है कि हिस्सेदार लोग लाभ को आपस में न बाँटकर कम्पनी में ही जमा रखें। इन सब बातों के बावजूद, वर्तमान प्रशासन सम्बन्धी तथा दूसरी मुश्किलों से बचने के लिए ऐसी कम्पनियों के वितरणयोग्य लाभ के वितरित भाग पर, सामान्य दर पर अतिरिक्त निगम-कर लगाया जाना चाहिए।

अपवचन और परिहरण

इसके पश्चात् आयोग ने अपवचन और परिहरण की समस्या पर विचार किया। इनसे राजस्व में होनेवाली हानि की पूरी पूरी मात्रा का अनुमान कर सकना मुश्किल है। छिपाये हुए धन के विषय में बताने के लिए वित्त मंत्रालय द्वारा चलाये गये आन्दोलन से सम्बद्ध आँकड़ों से तथा केन्द्रीय राजस्व बोर्ड द्वारा प्रकाशित आँकड़ों से इस बात का पक्का सबूत मिलता है कि कर-अपवचन बहुत बड़े परिमाण में विद्यमान है। अपवचन के होने का मतलब आय पर कर लगाने के उपायों के मूल पर ही कुठाराघात है, और इसका परिणाम ईमानदार करदाता पर कर-भार का बढ़ जाना है। परिहरण और अपवचन, इन दोनों से ही राजस्व में हानि होती है, किन्तु परिहरण कुछ बंध सा प्रतीत होता है। परिणाम यह होता है कि ईमानदार नागरिक पर भार बढ़ता जाता है। इसलिए यह आवश्यक है कि “इस तथ्य के प्रति जनता में जागृति पैदा की जानी चाहिए कि राजस्व में जितनी अधिक हानि होगी, ईमानदार करदाता पर उतना ही भार बढ़ेगा।”

अपवचन की निन्दा तो अवश्य की जाती है, किन्तु परिहरण को एक प्रकार से बंध-सा माना जाता है। इस विचार का समर्थन नहीं किया जा सकता। वर्तमान परिस्थितियों में आयकर अधिनियम जैसे पेचीदा कानून में परिहरण की प्रवृत्ति का प्रचलन हो ही सकता है, अतः यह आय-कर विभाग का कर्तव्य है कि वह राजस्व में आनेवाली कमियों पर कड़ी निगरानी रखे, और उनकी जल्दी रोकथाम करे।

अपवचन का मुकाबला बलपूर्वक लागू करानेवाले (एनफोर्समेंट) विभाग को मजबूत बनाकर किया जा सकता है। नये करदाताओं की खोज होनी चाहिए, बाहरी जाँच-पड़ताल द्वारा उनकी आय का ठीक-ठीक निर्धारण किया जाना चाहिए, बाह्य स्रोतों से आनेवाली सूचनाओं का आदान-प्रदान, उनका संग्रह और मिलान होना चाहिए और पर्याप्त मात्रा में किये गये अपवचन के मामलों पर कार्यवाही करने के लिए विशेष प्रबन्ध किया जाना चाहिए। जनता द्वारा निन्दा की जानी, करसंग्रह के लिए नियमों का कड़ाई से लागू किया जाना, और आयकर की कार्यवाहियों में उचित प्रतिनिधित्व आदि अन्य ऐसी बातें हैं जिन पर ध्यान देने की आवश्यकता है।

१९३९ में धारा सभा में दिये गये वचन के अनुसार, आयकर-अफसरों द्वारा कई स्मृतिपत्र भेजे जाने के बावजूद बहुत से करदाताओं ने अपनी आय का व्यौरा देने में देरी की और कुछ अन्य लोगों ने तो व्यौरा बिल्कुल ही नहीं भेजा।

इस प्रकार के कर-अपवचन को पकड़ने के लिए बाहरी जाँच-पड़ताल करनेवाले मनुष्यों की बड़ी संख्या में नियुक्ति जरूरी है। १९४८-४९ और १९५२-५३ के बीच इनके द्वारा

जाँच किये जानेवाले मकानों और दुकानों की संख्या २५,४७६ में बढ़कर २,२८,७६३ और इनके द्वारा संग्रह की गई, धन-राशि ९ लाख रुपये से बढ़कर २२ ४२ लाख रुपये हो गई। इस काम में नियुक्त किये गये मनुष्यों की और इनके काम करने के तरीकों की जाँच की जानी चाहिए। आय-कर अधिनियम में एक विशेष धारा जोड़कर इस विभाग के कार्य को वैध बना दिया जाना चाहिए। जाँच-पड़ताल विभाग के एक उत्तरदायी अफसर को हिसाब की किताबों पर और विलेखों आदि पर पहचान के लिए निशान लगाने का कानूनी अधिकार होना चाहिए। जाँच-पड़ताल के कार्य को अधिक प्रभावशाली बनाने के लिए इस विभाग के पास पर्याप्त वैध अधिकार होने चाहिए।

आन्तरिक जाँच-पड़ताल, यानी रिकार्ड पर विद्यमान सूचना का आदान-प्रदान भी बहुत जरूरी है। इससे अपवर्चन के पता लगाने में बहुत सहायता मिलेगी। स काम को अधिक अच्छे रूप में किये जाने की बहुत गुंजाइश दिखाई देती है, इसलिए प्रणाली को अधिक प्रभावपूर्ण बनाने की दृष्टि से इसकी फिर जाँच की जानी चाहिए।

वाह्य स्रोतों से सूचना संग्रह के लिए विशेष प्रवन्व चला आ रहा है। प्रत्येक आय-कर कमिश्नर के अधीन एक जाँच-पड़ताल-विभाग होता है, जब कि डायरेक्टर आफ इन्स्पेक्शन अन्तर्राष्ट्रीय सूचना को एकत्रित करके उसका मिलान करने के पश्चात् उसका निपटारा करता है। वर्तमान प्रवन्व की कार्यपद्धति में अभी सुधार की बहुत गुंजाइश है, और इस कार्य के लिए अतिरिक्त कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति के प्रश्न पर फिर से विचार किया जाना चाहिए। आय कर कमिश्नरों के स्तर पर 'इकनामिक इंटेलिजेंस' को सुगठित करने के प्रश्न की ओर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए। सूचनाओं के संग्रह और मिलान का कार्य किस प्रकार और किस सीमा तक सुगठित किया जा सकता है, इस बात की जाँच की जानी चाहिए।

आय कर विभाग तथा दूसरे केन्द्रीय राजस्व के विभागों, जैसे चुंगी, और केन्द्रीय उत्पाद-कर विभाग तथा राज्यीय राजस्व विभागों में परस्पर दृढ़ सम्बन्धों का होना बहुत लाभदायक सिद्ध होगा। सूचना के परस्पर विनिमय के लिए संबद्ध कानूनों की गोपनीयता सम्बन्धी धाराओं में उचित परिवर्तन किया जाना चाहिए। आयोग के कथनानुसार "सामान्य सूचनाओं का केवल आदान-प्रदान ही पर्याप्त नहीं है किन्तु जरूरत इस बात की है कि प्रत्येक विभाग के अफसर दूसरे विभागों द्वारा की जानेवाली छानबीन के तरीकों को जाने और हर एक विभाग उन्हें आवश्यक सहायता प्रदान करे जिससे कि छानबीन का कार्य पूर्ण प्रभावकारी हो सके। यह कार्य कानून में आवश्यक सुधार करने के पश्चात् सम्बद्ध अधिकारियों में अधिक व्यक्तिगत सम्पर्क स्थापित करके ही सम्पन्न किया जा सकता है।"

व्यक्तिगत करदाताओं की गतिविधियों के विषय में यदा कदा मुखविरों द्वारा भी सूचना प्राप्त हो सकती है। यद्यपि जनमत मुखविरो को इनाम दिये जाने के विरुद्ध है, किन्तु कुछ दूसरे देशों के आय कर विभाग में तथा भारतीय चुंगी प्रशासन में भी इस प्रकार के इनामों के दिये जाने की व्यवस्था है। चुंगी के विषय में मुखविरों की स्थिति कुछ दूसरे प्रकार की होती है। आयकर-विभाग में मुखविरों को इनाम देने की प्रथा कुछ वर्ष से चालू है, किन्तु

इस प्रथा के गुणावगुणो पर विचार करने के लिए इतनी अवधि पर्याप्त नहीं है। इनाम देने की इस प्रथा में बहुत से खतरे हैं। बहुत से मुखविर विवेकहीन हो सकते हैं, और उनके द्वारा धमकी देकर पैसे वसूल करने की सम्भावना को नजर-अन्दाज नहीं किया जा सकता। इसलिए मुखविरो के साथ वर्तव में आयकर विभाग को बहुत सावधानी रखनी चाहिए। सरकार द्वारा दी जानेवाले इनामों की रकम अधिक नहीं हो सकती जब कि कर-अपवचन की राशि का परिमाण बहुत अधिक हो सकता है, ऐसी अवस्था में मुखविर द्वारा कर-दाताओं से बड़ी-बड़ी रकमों के वसूल किये जाने का खतरा है।

‘डायरेक्टर आफ इस्पैक्शन’ के अधीन अन्यान्य स्रोतों से आई हुई सूचनाओं का मिलान करनेवाले विभाग का कार्य बहुत अच्छा रहा है, इसके कार्य का और अधिक विस्तार किया जाना चाहिए। कानून में आवश्यक सशोधन करके बैंको और बीमा कम्पनियों द्वारा जमा कर्ज, रैमिटेंसेज, उधार-पत्र और बीमा-पत्रकों के विषय में—एक निर्दिष्ट राशि से, जो इतनी उँची स्थिर की गई हो जिससे उन पर कम से कम भार पड़े, अधिक होने पर—सूचना दी जाने की व्यवस्था की जानी चाहिए। कम्पनियों द्वारा वितरित किये जानेवाले लाभों से सम्बन्धित सूचना के विषय में ५,००० रु० की सीमा को हटा देना चाहिए।

अपवचन के सन्देहात्मक मामलों की छानबीन तीन पृथक् अभिकरण, जैसे आय-कर जाँच-पड़ताल आयोग, केन्द्रीय-आयकर आयुक्त और ‘विशेष वृत्त’ (स्पेशल सर्कल) कर रहे हैं। आयकर जाँच-पड़ताल आयोग ने दिसम्बर १९५३ तक ४५ ९७ करोड़ रुपये तक की छिपाई हुई राशि का पता लगाया। मालूम यह पड़ा है कि सर्वोच्च न्यायालय के एक हाल के फैसले के कारण सरकार आयोग को और अधिक दिन तक कायम नहीं रखना चाहती तथा शीघ्र ही इसका विघटन करके शेष कार्य को विभागीय अभिकरण को सौंपना चाहती है। आयकर जाँच-पड़ताल आयोग ने अपने कार्यकाल में बहुत लाभदायक कार्य किया है, और कोई कारण नहीं दिखाई देता कि इसी आयोग को शेष मामलों में भी क्यों न जाँच-पड़ताल करने दी जाय। विभागीय यन्त्र को सौंपे गये मामलों की—जो कि बड़े बड़े व्यापारी सगठनों से सम्बन्धित हैं—छानबीन करने में कठिनाई हो सकती है। आयोग के पास विशेष अधिकारों के होने पर भी कुछ लोगों द्वारा विलम्ब किये जाने के तरीके अपनाने की शिकायतें आई हैं। यदि जाँच-पड़ताल का कार्य साधारण आयकर अफसरों द्वारा किया गया, तो स्थिति के और अधिक बिगड़ जाने की सम्भावना है। इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान देने योग्य बात है कि केन्द्रीय आयुक्तों के होने के बावजूद सरकार को एक विशेष आयोग की नियुक्ति करनी पड़ी। ऐसा करने का कारण यह था कि केन्द्रीय आयुक्तों के पास आय-कर विभाग के कर निर्धारण करनेवाले साधारण अधिकारियों के ही अधिकार थे। सब सम्बद्ध तथ्यों पर विचार करने के बाद, अधिक मात्रा में किये गये अपवचन के मामलों में भी जाँच-पड़ताल करने के लिए आयकर-जाँच पड़ताल आयोग जैसे एक विभाग का रखना अधिक लाभदायक सिद्ध होगा। अतः एक पृथक् और विशेष विभाग सगठित किया जाना चाहिए और इसे आय-कर-प्रशासन के स्थायी अंग के रूप में कायम रखना चाहिए। इसके पश्चात् केन्द्रीय आयुक्तों के पद समाप्त किये जा सकते हैं। एक उच्च-अधिकार-सम्पन्न आयोग को दिये

जानेवाले विस्तृत अविकार निश्चय ही केन्द्रीय आयुक्तों और विभागीय अफसरों को नहीं दिये जा सकते ।

“समझौते” की शर्तों पर विचार और निर्णय करने के लिए एक अतिरिक्त-विभागीय आयोग बहुत ही उपयोगी संगठन सिद्ध होगा, तथा इस पर भ्रष्टाचार और पक्षपात के निर्मूल आक्षेप लगाये जाने का खतरा भी कम रहेगा ।

अपवचन के पेचीदे मामलों की जाँच-पड़ताल करने के लिए कुछ आयकर आयुक्तों के अधीन हाल ही में विशेष वृत्त (स्पेशल सर्कल) बनाये गये थे । यह कदम ठीक दिशा में है, और धीरे-धीरे इस ओर आगे बढ़ना चाहिए । इस कार्य के स्वरूप का ध्यान रखते हुए कर्मचारीवर्ग की नियुक्ति, शीघ्र ही सेवा से निवृत्त हो जानेवाले व्यक्तियों में से नहीं की जानी चाहिए ।

नियमों को उचित रूप में लागू कराने के लिए आय-कर विभाग को अतिरिक्त अधिकारों का दिया जाना भी जरूरी है । वर्तमान अवधि सम्बन्धी सीमा तथा आय कर आयुक्तों की पहले से आज्ञा प्राप्त करने के नियम को हटाकर पिछले मामलों पर फिर से विचार करने के अधिकार को बढ़ा देना चाहिए । आयकर अधिकारियों की स्थिति ऐसी होनी चाहिए कि वे अपने से छिपाई गई साक्षी आदि को खोज निकालने में समर्थ हो । आयकर अधिकारियों को आयुक्त की पूर्व आज्ञा प्राप्त करके किसी भी व्यापारी अहाते में प्रवेश करने का, हिसाब और विलेखों की जाँच करने का, उन पर पहचान के लिए निशान लगाने का, नकलें तैयार करने या विलेखों को ज्वल करने का तथा सस्यान की तलाशी लेने का अधिकार होना चाहिए । उन्हें यह भी अधिकार होना चाहिए कि वे आयुक्त की पूर्व आज्ञा से ‘सेफ डिपॉजिट वॉल्ट’ और ‘लाकर’ में रखे हुए सामान की जाँच कर सकें ।

कर देने में छल-कपट करनेवालों को हतोत्साहित करने के लिए दण्ड देने के वर्तमान नियमों को और अधिक कड़ा किया जाना चाहिए । इंग्लैंड की तरह दण्ड की अधिकतम सीमा को बढ़ाकर अपवचित किये गये कर की तिगुनी मात्रा के बराबर कर दिया जाना चाहिए, तथा अपवचन के लिए प्रोत्साहन देने को मुख्य अपराध की तरह ही दंडनीय अपराध घोषित किया जाना चाहिए ।

यह सुझाव दिया गया है कि अपवचन की जड़ पर कुठाराघात करने का एक तरीका यह हो सकता है कि कर-निर्धारण के मामलों में कर-निर्धारकों के प्रतिनिधित्व विषयक शर्तों पर कड़ा नियंत्रण रखा जाय । सनद प्राप्त गणको द्वारा आय-व्यय परीक्षा की उपयोगिता भी सीमित है । गणको के राष्ट्रीयकरण की प्रणाली को प्रारम्भ करने का सुझाव भी दिया गया, किन्तु अभी योग्य गणको की वर्तमान सख्या इस कार्य के लिए पर्याप्त नहीं है । हिसाब के दो ‘सेट’ रखकर तथा नकदी लेनदेन को व्यापार में न दिखाकर किये जानेवाले अपवचन की समस्या का भी इससे समाधान नहीं हो सकता । राष्ट्रीयकृत गणको द्वारा की जानेवाली आय-व्यय-परीक्षा के क्षेत्र के परिभाषा सम्बन्धी नियम बनाने में भी बड़ी कठिनाइयाँ पेश आयेंगी ।

दण्ड से छुटकारा देने का लालच देकर छिपाई हुई रकम के विषय में स्वयं सूचना देने की प्रवृत्ति को उत्साहित करने का सुझाव दिया गया है । १९२३ में इंग्लैंड में ‘स्वयं स्वीकृति’

का तरीका प्रारम्भ किया गया था और तब से राजस्व अधिकारियों के साथ पिछले हिसाब को निपटाने का यह एक माना हुआ उपाय है। आश्वासन केवल इस बात का दिया जाता है कि मुकदमा नहीं चलाया जायगा और दिये गये सहयोग के अनुपात में दण्ड में भी कमी कर दी जायेगी।

भारत में आयकर जाँच पड़ताल आयोग ने निपटारे की इस प्रणाली का खूब उपयोग किया। सन् १९५१ और ५२ में छिपाई गई रकम के विषय में स्वयं बताने के उपाय का भी प्रयोग किया गया। इस उपाय का एक अंग यह था कि प्रत्येक करदाता से यह वचन ले लिया जाता था कि यदि उसके द्वारा दी गई सूचना सच्ची और पूरी पूरी नहीं हुई तो कानूनी रूप से कर-निर्धारण का कार्य फिर से प्रारम्भ किया जा सकेगा। कानूनी तौर पर जिस अवधि के लिए फिर से कर-निर्धारण किया जा सके, उसके पहले की अवधि भी इस प्रकार स्वयं सूचना देने में सम्मिलित थी। इस आन्दोलन का कुछ ऐसा प्रभाव पड़ना सम्भव है कि अब आयकर विभाग का रुझाँ आय-कर-विषयक अपराधों के सम्बन्ध में कड़ा न रहा। आयोग का कहना है कि “सामान्यतः ऐसा प्रभाव नैतिकता को हानि पहुँचाएगा और इसलिए हम इस व्यवस्था के पहले की तरह फिर से दोहराये जाने की सिफारिश नहीं करते।”

यदि कम्पनियाँ कर-निर्धारण का कार्य समाप्त होने से पूर्व ही परिसमापित हो जाए तो परिसमापित कम्पनियों से कर की प्राप्ति करने में एक समस्या उठ खड़ी होती है। आय-कर की जाँच-पड़ताल करनेवाले आयोग ने सिफारिश की थी कि इंडियन कम्पनीज एक्ट में इस प्रकार का परिवर्तन किया जाए कि एक साल के कर-निर्धारण की अधिमान्य (प्रिफरेंशियल) अदायगी हो सके। ऐसा उस हालत में हो यदि कम्पनियों का कर-निर्धारण परिसमापित होने से पहले के समय तक के लिए किया जा रहा हो चाहे वह कार्य कम्पनी के परिसमापित होने के पश्चात् तक भी पूरा न हुआ हो। कम्पनी कानून समिति ने यह विचार व्यक्त किया था कि इस समस्या का समाधान अधिमान्य अदायगी को अधिकार देने से नहीं हो सकता, किन्तु कर-निर्धारण की कार्यवाही को ऊर्जस्विता से पूरा करने से होगा। कर-निर्धारण-प्रणाली के वर्तमान रूप में कम्पनियों के परिसमापित होने से पूर्व ही कर-निर्धारण की कार्यवाही को पूरा कर सकना सम्भव नहीं होता। इसलिए एक विशेष व्यवस्था की जानी चाहिए कि विचाराधीन कर-निर्धारण को पूरा किया जाये, तथा परिसमापित कम्पनी से कर की माँग की जा सके। ऐसी माँग को सम्पत्ति के विरुद्ध अधिमान्य ऋण के समान माना जाना चाहिए।

हिस्सेदारों से कर वसूल करने का प्रश्न भी—जब कि परिसमापित कम्पनी से वह वसूल न किया जा सका हो—उठाया गया है। इस युक्ति में काफी बल है कि व्यक्तिगत उत्तर-दायित्व हिस्सेदारों पर नहीं होना चाहिए, किन्तु घनिष्ठ रूप से नियन्त्रित कम्पनियों द्वारा अदायगी के परिहरण की सम्भावना भी बहुत वास्तविक है। इसलिए ऐसी भी व्यवस्था की जानी चाहिए कि हिस्सेदारों से कर की वसूली उसी हालत में की जाए जब कि कम्पनी परिसमापित हो गई हो और उस कम्पनी में सारभूत सार्वजनिक हित न हो। वसूली तभी की जानी चाहिए जब कि आयकर कमिश्नर को यह विश्वास हो जाए कि कर-परिहरण के लिए ही यह परिसमापन किया गया है।

परिसमापित कम्पनी की सम्पत्ति के शीघ्र वेंटवारे के मुकाबले में राजस्व के हितों की रक्षा के लिए ऐसी भी व्यवस्था की जानी चाहिए कि जब तक आयकर अफसर से कर की अदायगी का प्रमाणपत्र प्राप्त न कर लिया जाए तब तक कम्पनियों के रजिस्ट्रार को उस कम्पनी का नाम पंजिका से नहीं हटाना चाहिए ।

प्रशासन यन्त्र

इसके पश्चात् आयोग ने आयकर विभाग के प्रशासन यन्त्र के विषय में पड़ताल शुरू की । यदि कर का संग्रह करने वाला यन्त्र सरलता और शीघ्रता के साथ कार्य न करे, और कर सम्बन्धी कानूनों को लागू करनेवाले व्यक्ति अपने व्यवहार में अधिक से अधिक कुशलता और धैर्य का परिचय न दें, तो अत्यन्त उचित कर भी कष्टदायक सिद्ध हो सकते हैं । प्रशासन से सम्बन्ध रखनेवाली समस्याओं पर चार हिस्सों में विचार किया जा सकता है ।

- (१) कर निर्धारण की प्रणाली
- (२) संग्रह तथा प्रत्यादान का तरीका
- (३) अपील करने की प्रणाली
- (४) व्यक्तियों की पर्याप्तता और प्रशिक्षण

कर निर्धारण प्रणाली के विषय में, हिसाब किताब को स्वच्छन्दता से अस्वीकार करने, प्रत्यर्पण और कर निर्धारण में विलम्ब करने, कैश क्रेडिट कार्य, कर निर्धारण कार्य में उच्च अधिकारियों द्वारा हस्तक्षेप, कर दाताओं से व्यवहार करते समय जनता से सम्पर्क के लिए कम समय और थोड़ा ध्यान देने के विषय में बहुत सी शिकायतें रही हैं ।

केन्द्रीय राजस्व बोर्ड को, हिसाब के ठीक से न रखने विषयक शिकायतों के सम्बन्ध में आयकर अधिकारियों द्वारा स्वीकार्य रूप में हिसाब न रखने के कारणों का पता लगाने के लिए जाँच करवानी चाहिए तथा इस जाँच के परिणामों को दृष्टि में रखते हुए वर्तमान कर निर्धारण प्रणाली में परिवर्तन की सम्भावनाओं पर विचार करना चाहिए ।

प्रत्यर्पण में देरी होने से सम्बन्धित शिकायतों में कुछ सच्चाई अवश्य है, फिर भी हाल ही में इस विषय में कुछ सुधार हुआ है तथा निरीक्षण करनेवाले सहायक आयुक्तों को हिदायतें दी गई हैं कि तीन महीने से अधिक समय के अनिर्णीत मामलों में वे व्यक्तिगत रूप से छान-बीन करें । आयुक्तों द्वारा विना पूर्व सूचना के आकस्मिक निरीक्षण, नमूने के तौर पर अनिर्णीत मामलों का लेखा परीक्षण, छूट-प्रमाण पत्रों का अधिक प्रयोग तथा इन सुविधाओं की प्राप्ति के अधिक प्रचार से काफी हद तक यह शिकायत दूर हो सकती है । जहाँ तक अपीलों के निर्णयों के कारण प्रत्यर्पण की समस्या की विशालता का सम्बन्ध है वहाँ तक इस विषय में कोई आकड़े उपलब्ध नहीं हैं । केन्द्रीय राजस्व बोर्ड को पहले से चले आए दावों की विस्तृत जाँच करवानी चाहिए, ऐसे क्रम उठाने चाहिए जिनसे विलव न हो और जाँच के परिणामों को प्रकाशित करना चाहिए ।

कर निर्धारण में विलम्ब विषयक शिकायत सर्वथा ठीक है । कर निर्धारण के ऐसे वर्गों के विषय में, जिनसे राजस्व की प्राप्ति अधिक मात्रा में नहीं होती, और जिनकी संख्या

अनिर्णीत कर निर्धारण के मामले की ८० प्रतिशत है, हिसाब किताब की जाँच के सामान्य स्तर को कुछ नीचा करके प्रयोग में लाया जाय। कर निर्धारण के अनिर्णीत मामलों का एक बार निपटारा हो जाने के बाद फिर से उनके झकझड़ न होने के लिए उपाय खोजा जा सकता है। प्रशिक्षित व्यक्तियों की अपर्याप्तता और कर निर्धारण करने वाले अफसरों की बार बार बदली होने के कारण ये मुश्किलें और भी बढ़ जाती हैं। ऐसी हिदायतें दी जानी चाहिए कि फाइलो पर समाप्त किये गये काम की पूरी पूरी तफसील और उसका नतीजा लिखा होना चाहिए तथा बदली के समय यदि अपूर्ण मामले की सख्या अधिक होने का अन्देश हो तो सामान्यतः अफसरों की बदली नहीं की जानी चाहिए। इस बात का ध्यान रक्खा जाना चाहिए कि निष्फल जाँच पड़ताल करने की प्रवृत्ति में सुधार हो।

कैश क्रेडिट्स के वरते जाने विषयक शिकायतों के सिलसिले में इन क्रेडिटों के स्रोत की जाँच पड़ताल का किया जाना जरूरी है। प्रति तीन वर्षों में करदाताओं द्वारा शुद्ध सम्पत्ति (नेट वर्थ) विवरण दिये जाने से इस मामले में कुछ हद तक सुधार हो सकता है।

उच्च अधिकारियों द्वारा कर-निर्धारण करनेवाले अफसरों को हिदायतें जारी करने में कोई मौलिक बुराई नहीं है क्योंकि आयकर के मामलों में तथ्यों के निर्धारण में और कानून के लागू होने के विषय में जाँच पड़ताल की आवश्यकता पड़ती है। किन्तु वर्तमान स्थिति में इस प्रकार सुधार किया जा सकता है कि आयकर अधिकारियों को सम्पूर्ण रूप से आयुक्तों के अधीन करके और 'डायरेक्टर आफ इन्स्पेक्शन' की सम्मति को आयुक्त द्वारा, करदाता को अपने विचार व्यक्त करने का अवसर देने के बाद, आयकर अधिकारी के पास भेजे जाने का नियम बनाया जाय। राजस्व के हित में कानून में इस प्रकार का संशोधन किया जाना चाहिए कि कमिश्नर अपने द्वारा कर निर्धारण के समय किये गये सीधे हस्तक्षेप के मामलों में करदाताओं को उनके विचार सुनने की सुविधा दे सके। उन सब मामलों में, जिनमें आयुक्त ने हस्तक्षेप किया हो—सीधी अपील सुननेवाले ट्रिब्यूनल के पास अपील होनी चाहिए, अपील सुननेवाले सहायक आयुक्त के पास नहीं।

नोटिस की अवधि की कमी विषयक शिकायतों की गई है। इस सम्बन्ध में कम से कम आठ दिन की अवधि सुझाई गई है, जो उचित प्रतीत होती है। यदि कभी आठ दिन से कम का समय दिया जाय, तो ऐसा किये जाने के सम्भावित कारणों का पता लगाने के लिए कभी कभी नमूने के तौर पर सर्वेक्षण करना भी लाभदायक सिद्ध होगा।

यह एक आम विश्वास सा है कि आयकर विभाग प्रत्यर्पण करने के मामले में उदासीन रहता है, प्रत्येक करदाता को जब तक अन्यथा साबित न हो जाय, अपवचन का अपराधी समझा जाता है, तथा इस विभाग में करसंग्रह के निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त करने के आधार पर ही पदोन्नति होती है। ऐसा मानने के लिए कोई वास्तविक कारण नहीं है किन्तु प्रत्यर्पण की कार्यवाही को सरल बनाने से और अफसरों द्वारा करदाताओं के बयानों के चुनाव में—जिनके लिए पक्का सबूत माँगा जा सकता है—उचित विवेक का प्रयोग करने से बहुत हद तक जनता के मन से इस भावना को दूर किया जा सकता है।

जनता से सम्पर्क कायम रखने का महत्त्व केवल कर निर्धारण और प्रत्यर्पण की कार्य-विधि तक ही सीमित नहीं है। विभागीय व्यक्तियों का सामान्य व्यवहार, आयकर-कार्यालयों में करदाताओं को मिलने वाली सुविधाएँ, स्थगित करने और किश्तों द्वारा कर अदायगी की अनुमति देने में दिखाई गई उदारता तथा अपेक्षाकृत कम साधन सम्पन्न करदाताओं को लाभ, भत्ते, यथा-नियम मिलनेवाली छूट आदि के भरने में उचित परामर्श का शीघ्र देना आदि सभी बातें इसमें सहायक हैं। केन्द्रीय राजस्व बोर्ड को एक नियमित आन्दोलन चला कर अधिकारियों और कर्मचारी वर्ग को जन सम्पर्क के महत्त्व को समझाना चाहिए।

बम्बई और कलकत्ता स्थित आयकर कार्यालयों में नियमित जनसम्पर्क अधिकारी कार्य करते हैं। इस कार्य के लिए नौजवान, परिश्रमी, कुशाग्र बुद्धि, तथा इस प्रकार के काम के लिए जिनमें उत्साह हो, ऐसे अधिकारियों की नियुक्ति होनी चाहिए। इंग्लैंड और अमेरिका में इस समस्या की ओर विशेष ध्यान दिया गया है इसलिए आवश्यक पृष्ठभूमि और अनुभव वाले किसी अधिकारी को इस प्रकार के प्रशिक्षण की एक योजना तैयार करने के लिए इन देशों में प्रतिनिधि बनाकर भेजा जाना चाहिए।

प्रत्येक आयकर आयुक्त के साथ गैर सरकारी परामर्श दाताओं की एक छोटी सी सलाहकार परिषद् भी संयुक्त होनी चाहिए।

कर-संग्रह और प्रत्यादान के लिए काम में लाये जानेवाले तरीके आय पर कर निर्धारण के लिए निर्दिष्ट तरीकों के समान ही महत्वपूर्ण हैं। १ अप्रैल १९५३ को एक बड़ी राशि वकाया पड़ी थी; किन्तु वकाया रकम संग्रह समस्या का मूल यह है कि कलक्टरो के पास भूमि राजस्व के वकाया के रूप में प्रत्यादान के लिए अनिर्णीत रूप में विद्यमान बड़ी माँगें पड़ी हैं। यह मालूम हुआ है कि केन्द्रीय राजस्व बोर्ड ने राज्य सरकारों के साथ केवल आय-कर-संग्रह विषयक कार्य के लिए विशेष राजस्व अधिकारियों की नियुक्ति का प्रवन्ध किया है। जहाँ कहीं यह योजना विद्यमान नहीं है, वहाँ इसका विस्तार किया जाना चाहिए तथा दो वर्ष बाद इस योजना के प्रचलन की प्रणाली पर विचार होना चाहिए।

उद्गम स्थान पर ही किराये, व्याज तथा अन्य वार्षिक भुगतानों से होनेवाली आय पर कर काट लेने की पद्धति के विस्तार का सुझाव दिया गया था। इस पद्धति के विस्तार में कुछ क्रियात्मक बाधाएँ हैं तथा इससे होनेवाले लाभ के मुकाबले में नुकसान अधिक हैं, इसलिए उद्गम स्थान पर ही कर काट लेने की पद्धति के विस्तार की आवश्यकता नहीं है।

‘अर्जन के साथ साथ कर दो’ (पे ऐंज यू अर्न) की वर्तमान व्यवस्था में कोई विशेष परिवर्तन की आवश्यकता नहीं है। अग्रिम कर के भाग पर—जो कर निर्धारित देय राशि की अपेक्षा अधिक होता है—व्याज की दर को बढ़ाकर ४ प्रतिशत किया जाय, तथा ‘लाभांशों’ से होने वाली आय को कमीशन के प्रकार की आय के, जिसके लिए एक विशेष कार्य पद्धति की व्यवस्था है—समान स्तर पर रखा जाना चाहिए। अगले वर्ष का कर निर्धारण ज्यों ही पूरा हो जाय त्यों ही आय कर अधिकारियों के लिए डिमांड को फिर से जाँचना आवश्यक कर दिया जाना चाहिए। कानून में सुधार करके पिछले किये गये कर निर्धारण के आधार पर या अगणित आधार पर आयकर अधिकारी से नोटिस प्राप्त किये बिना ही करदाताओं द्वारा

कर की अग्रिम अदायगी को लाजमी कर देना चाहिए। कठिनाई वाले सच्चे मामलों में अदायगी की तारीखों में फेर-बदल करने के लिए आयकर-अधिकारियों को अपने विवेक का प्रयोग करने का अधिकार होना चाहिए तथा धारा १८ ए के अधीन लगाये गये दण्ड रूप व्याज के विरुद्ध अपील करने की व्यवस्था होनी चाहिए।

पजीकृत फर्मों तथा पत्नी, बच्चों और 'वेनामीदारों' को हस्तान्तरित की गई सम्पत्ति पर कर वसूल करने में कुछ मुश्किलों का सामना करना पड़ता है। कानून में ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए कि विभाग के लिए फर्मों के प्रमादी हिस्सेदारों के विरुद्ध कार्यवाही करना सम्भव हो, तथा पत्नी और बच्चों द्वारा धारित सम्पत्ति की आय के अनुपात में कर निर्धारण को विमक्त कर देने की ओर उनमें से प्रत्येक से अलग अलग मांग की जाने की भी व्यवस्था होनी चाहिए। ऐसी भी व्यवस्था हो कि विभाग 'वेनामीदारों' द्वारा धारित सम्पत्ति के विरुद्ध कार्यवाही कर सके।

अपीलों की कार्य-विधि से सम्बन्धित शिकायतों को तीन भागों में विभक्त किया जा सकता है। निपटारे में देरी, अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों पर केन्द्रीय राजस्व बोर्ड का नियन्त्रण तथा कुछ विशेष आदेशों के विरुद्ध अपील करने के अधिकार का न होना।

अपीलों में होने वाली देरी के विषय में, अवशिष्ट अपीलों का निपटारा करने के लिए और अधिक अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों की नियुक्त के रूप में कुछ प्रभावपूर्ण कदम उठाये जाने जरूरी हैं। इस सम्बन्ध में जब कर की विवादास्पद रकम कम हो और सिद्धान्त सम्बन्धी कोई प्रश्न उपस्थित न हो, तो आयुक्तों को अपीलों को समाहित (Compound) करने के विशेष अधिकारों को देने के प्रश्न पर भी विचार किया जा सकता है।

अपील सुनने वाले ट्रिब्युनल की तरह अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों को केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के नियन्त्रण से मुक्त रखने की आवश्यकता की बात कही गई है। १९४८ में आयकर जाँच पड़ताल आयोग ने यह विचार प्रकट किया था कि अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों ने सामान्यतः अपने कर्तव्यों का पालन पक्षपात रहित होकर उत्तम प्रकार से किया है, और अपील के निर्णय से असम्बद्ध विचारों से उनकी स्वतन्त्रता किसी भी रूप में दूषित नहीं हुई है। तथापि आयोग ने उन्हें विधि मन्त्रालय के नियन्त्रण में कर दिये जाने की सिफारिश की थी। १९५२ में आयोग—जिसमें तब दूसरे व्यक्ति सम्मिलित थे—इस परिणाम पर पहुँचा कि सिद्धान्त या पिछले अनुभव के आधार पर ऐसे परिवर्तन की कोई आवश्यकता नहीं है। प्रशासन में कुशलता की दृष्टि से परिदर्शक (Inspecting) और अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों में परस्पर फेर बदल करना वाछनीय है, और इस प्रकार का फेर बदल तभी आसानी से किया जा सकता है यदि दोनों एक ही प्रशासकीय नियन्त्रण में हो। व्यवहारतः अपने कर्तव्य पालन में अपील सुनने वाले सहायक आयुक्त निष्पक्ष रहे हैं और आयुक्तों या केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के विचारों से इनके प्रभावित हो जाने का खतरा—तथ्य और कानून दोनों के आधार पर अपील सुनने वाले ट्रिब्युनल को अपील कर सकने की व्यवस्था विद्यमान रहने के कारण—कम हो गया है। नियन्त्रण के हस्तान्तरण में खर्च भी अधिक होगा क्योंकि उस हालत में विभागीय प्रतिनिधियों

को अपील सुननेवाले सहायक आयुक्तों के आगे पेश होना जरूरी हो जायगा। इससे विभाग में कर्मचारियों के सम्बन्ध में असमभव सी स्थिति भी उपस्थित हो जायगी। एपीलेट ट्रिब्युनल द्वारा किये गये निर्णयों के विवेचन से सूचित होता है कि अपील सुननेवाले सहायक आयुक्तों के ९१ प्रतिशत आदेशों को ट्रिब्युनल ने सही मानकर पुष्ट कर दिया। इसमें “कोई सदेह नहीं कि अपील सुननेवाले सहायक आयुक्तों द्वारा दिये गये आदेश अधिकांशतः न्याय्य और उचित हैं और उनके वित्त मंत्रालय के नियन्त्रण में रहकर कार्य करने के कारण उनकी कार्यकारिता में कोई अन्तर नहीं आया है।” सब बातों पर विचार करने के बाद वर्तमान ढाँचे को अपरिवर्तित रखने में ही लाम दृष्टिगोचर होता है। दूसरे उन्नत देशों की इस विषय की कार्यप्रणाली भारत जैसी ही है।

करदाताओं में अधिक विश्वास पैदा करने के लिए अपील सुननेवाले विभाग के साथ गैर सरकारी व्यक्तियों के सहयोग के लिए एक सुझाव दिया गया है। देश की वर्तमान अवस्था में इस योजना के सफल होने की बहुत कम आशा है।

अपील सुननेवाला वर्तमान यन्त्र, आयकर अधिनियम की कुछ धाराओं के अनुसार—यथा आयकर अधिनियम की धारा १८ ए (६), २३ ए, ३५, ४३ और आयकर नियम ६ बी—दिये गये आदेशों पर कार्यवाही नहीं कर सकता। इन धाराओं के अन्तर्गत आनेवाले विषय महत्वपूर्ण हैं, इसलिए कानून में ऐसा संशोधन किया जाना चाहिए कि उपर्युक्त सब मामलों में अपील की जा सके।

इसके पश्चात् आयोग ने कर्मचारी वर्ग, सगठन और पद्धतियों से सम्बन्ध रखनेवाली समस्याओं पर विचार किया।

विभाग की वास्तविक कर्मचारी-संख्या को जितना जल्दी हो सके, कार्य के लिए आवश्यक स्तर पर पहुँचा देना चाहिए, और इसके लिए यदि सार्वजनिक लोक सेवा आयोग द्वारा चुनाव का सामान्य तरीका अपर्याप्त हो, तो विशेष भरती का तरीका अपनाया जाना चाहिए।

विभाग में एक बड़ी संख्या अनुभवहीन अधिकारियों की है, जितना जल्दी हो सके उनके स्थान पर अनुभवी अधिकारियों को नियुक्त करने के लिए कदम उठाना चाहिए।

अधिकारियों के प्रशिक्षण में जन सर्म्पक के पहलू पर अब की अपेक्षा अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए।

निचली श्रेणी के कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण का एक प्रोग्राम बनाया जाना चाहिए, जिसके अन्तर्गत आयकर कानून के मूल तत्त्व, सगठन सम्बन्धी बातें और कार्य करने की प्रणाली आदि हों।

सब स्तरों पर “ट्रेनिंग रिजर्व” के लिए समुचित व्यवस्था की जानी चाहिए।

इस सगठन और इस विभाग के व्यक्तियों के विषय में केवल एक बार सन् १९४६ में जाँच पड़ताल की गई थी। तब से बहुत से परिवर्तन हो गये हैं। प्रशिक्षित व्यक्ति आसानी से उपलब्ध नहीं हो पाते और योग्य व्यक्तियों की कमी के पूरा होने में कुछ समय अवश्य लगेगा। किन्तु पद्धतियों के पुनर्विन्यास और वर्तमान व्यक्तियों का अधिक से अधिक लाभ उठाने के लिए समुचित प्रशिक्षण प्रोग्राम द्वारा ऐसा किया जा सकता सम्भव है।

कर की अग्रिम अदायगी को लाजमी कर देना चाहिए। कठिनाई वाले सच्चे मामलों में अदायगी की तारीखों में फेर-बदल करने के लिए आयकर-अधिकारियों को अपने विवेक का प्रयोग करने का अधिकार होना चाहिए तथा धारा १८ ए के अधीन लगाये गये दण्ड रूप व्याज के विरुद्ध अपील करने की व्यवस्था होनी चाहिए।

पजीकृत फर्मों तथा पत्नी, बच्चों और 'वेनामीदारों' को हस्तान्तरित की गई सम्पत्ति पर कर वसूल करने में कुछ मुश्किलों का सामना करना पड़ता है। कानून में ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए कि विभाग के लिए फर्मों के प्रमादी हिस्सेदारों के विरुद्ध कार्यवाही करना सम्भव हो, तथा पत्नी और बच्चों द्वारा धारित सम्पत्ति की आय के अनुपात में कर निर्धारण को विभक्त कर देने की और उनमें से प्रत्येक से अलग अलग मांग की जाने की भी व्यवस्था होनी चाहिए। ऐसी भी व्यवस्था हो कि विभाग 'वेनामीदारों' द्वारा धारित सम्पत्ति के विरुद्ध कार्यवाही कर सके।

अपीलों की कार्य-विधि से सम्बन्धित शिकायतों को तीन भागों में विभक्त किया जा सकता है। निपटारे में देरी, अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों पर केन्द्रीय राजस्व बोर्ड का नियन्त्रण तथा कुछ विशेष आदेशों के विरुद्ध अपील करने के अधिकार का न होना।

अपीलों में होने वाली देरी के विषय में, अवशिष्ट अपीलों का निपटारा करने के लिए और अधिक अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों की नियुक्त के रूप में कुछ प्रभावपूर्ण कदम उठाये जाने जरूरी हैं। इस सम्बन्ध में जब कर की विवादास्पद रकम कम हो और सिद्धान्त सम्बन्धी कोई प्रश्न उपस्थित न हो, तो आयुक्तों को अपीलों को समाहित (Compound) करने के विशेष अधिकारों को देने के प्रश्न पर भी विचार किया जा सकता है।

अपील सुनने वाले ट्रिब्यूनल की तरह अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों को केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के नियन्त्रण से मुक्त रखने की आवश्यकता की बात कही गई है। १९४८ में आयकर जाँच पड़ताल आयोग ने यह विचार प्रकट किया था कि अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों ने सामान्यतः अपने कर्तव्यों का पालन पक्षपात रहित होकर उत्तम प्रकार से किया है, और अपील के निर्णय से असम्बद्ध विचारों से उनकी स्वतन्त्रता किसी भी रूप में दूषित नहीं हुई है। तथापि आयोग ने उन्हें विधि मन्त्रालय के नियन्त्रण में कर दिये जाने की सिफारिश की थी। १९५२ में आयोग—जिसमें तब दूसरे व्यक्ति सम्मिलित थे—इस परिणाम पर पहुँचा कि सिद्धान्त या पिछले अनुभव के आधार पर ऐसे परिवर्तन की कोई आवश्यकता नहीं है। प्रशासन में कुशलता की दृष्टि से परिदर्शक (Inspecting) और अपील सुनने वाले सहायक आयुक्तों में परस्पर फेर बदल करना वाछनीय है, और इस प्रकार का फेर बदल तभी आसानी से किया जा सकता है यदि दोनों एक ही प्रशासकीय नियन्त्रण में हो। व्यवहारतः अपने कर्तव्य पालन में अपील सुनने वाले सहायक आयुक्त निष्पक्ष रहे हैं और आयुक्तों या केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के विचारों से इनके प्रभावित हो जाने का खतरा—तथ्य और कानून दोनों के आधार पर अपील सुनने वाले ट्रिब्यूनल को अपील कर सकने की व्यवस्था विद्यमान रहने के कारण—कम हो गया है। नियन्त्रण के हस्तान्तरण में खर्च भी अधिक होगा क्योंकि उस हालत में विभागीय प्रतिनिधियों

को अपील सुननेवाले सहायक आयुक्तों के आगे पेश होता जरूरी हो जायगा। इससे विभाग में कर्मचारियों के सम्बन्ध में असमभव सी स्थिति भी उपस्थित हो जायगी। एपीलेट ट्रिब्युनल द्वारा किये गये निर्णयों के विवेचन से सूचित होता है कि अपील सुननेवाले सहायक आयुक्तों के ९१ प्रतिशत आदेशों को ट्रिब्युनल ने सही मानकर पुष्ट कर दिया। इसमें "कोई संदेह नहीं कि अपील सुननेवाले सहायक आयुक्तों द्वारा दिये गये आदेश अधिकांशतः न्याय्य और उचित हैं और उनके वित्त मंत्रालय के नियन्त्रण में रहकर कार्य करने के कारण उनकी कार्यकारिता में कोई अन्तर नहीं आया है।" सब बातों पर विचार करने के बाद वर्तमान ढाँचे को अपरिवर्तित रखने में ही लाभ दृष्टिगोचर होता है। दूसरे उन्नत देशों की इस विषय की कार्यप्रणाली भारत जैसी ही है।

करदाताओं में अधिक विश्वास पैदा करने के लिए अपील सुननेवाले विभाग के साथ गैर सरकारी व्यक्तियों के सहयोग के लिए एक सुझाव दिया गया है। देश की वर्तमान अवस्था में इस योजना के सफल होने की बहुत कम आशा है।

अपील सुननेवाला वर्तमान यन्त्र, आयकर अधिनियम की कुछ धाराओं के अनुसार— यथा आयकर अधिनियम की धारा १८ ए (६), २३ ए, ३५, ४३ और आयकर नियम ६ बी— दिये गये आदेशों पर कार्यवाही नहीं कर सकता। इन धाराओं के अन्तर्गत आनेवाले विषय महत्वपूर्ण हैं, इसलिए कानून में ऐसा संशोधन किया जाना चाहिए कि उपर्युक्त सब मामलों में अपील की जा सके।

इसके पश्चात् आयोग ने कर्मचारी वर्ग, संगठन और पद्धतियों से सम्बन्ध रखनेवाली समस्याओं पर विचार किया।

विभाग की वास्तविक कर्मचारी-संख्या को जितना जल्दी हो सके, कार्य के लिए आवश्यक स्तर पर पहुँचा देना चाहिए, और इसके लिए यदि सार्वजनिक लोक सेवा आयोग द्वारा चुनाव का सामान्य तरीका अपर्याप्त हो, तो विशेष भरती का तरीका अपनाया जाना चाहिए।

विभाग में एक बड़ी संख्या अनुभवहीन अधिकारियों की है, जितना जल्दी हो सके उनके स्थान पर अनुभवी अधिकारियों को नियुक्त करने के लिए कदम उठाना चाहिए।

अधिकारियों के प्रशिक्षण में जन सर्म्पक के पहलू पर अब की अपेक्षा अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए।

निचली श्रेणी के कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण का एक प्रोग्राम बनाया जाना चाहिए, जिसके अन्तर्गत आयकर कानून के मूल तत्त्व, संगठन सम्बन्धी बातें और कार्य करने की प्रणाली आदि हो।

सब स्तरों पर "ट्रेनिंग रिजर्व" के लिए समुचित व्यवस्था की जानी चाहिए।

इस संगठन और इस विभाग के व्यक्तियों के विषय में केवल एक बार सन् १९४६ में जाँच पड़ताल की गई थी। तब से बहुत से परिवर्तन हो गये हैं। प्रशिक्षित व्यक्ति आसानी से उपलब्ध नहीं हो पाते और योग्य व्यक्तियों की कमी के पूरा होने में कुछ समय अवश्य लगेगा। किन्तु पद्धतियों के पुनर्विन्यास और वर्तमान व्यक्तियों का अधिक से अधिक लाभ उठाने के लिए समुचित प्रशिक्षण प्रोग्राम द्वारा ऐसा किया जा सकता सम्भव है।

सगठन और आयकर विभाग के तरीको के अध्ययन के लिए एक छोटी समिति नियुक्त की जानी चाहिए, यदि आवश्यक हो तो इसके लिए ऐसे विशेषज्ञों की सहायता ली जानी चाहिए जिन्होंने बड़े सगठनों की कुशल आय-व्यय परीक्षा में विशिष्टता प्राप्त कर रखी हो।

केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के वर्तमान आंकड़ा सम्बन्धी सगठन की स्थापना १९४० में हुई थी। केन्द्रीय आंकड़ा सम्बन्धी सगठन ने आयकर सम्बन्धी आंकड़ों के सग्रह और प्रस्तुत करने के तरीको में सुधार के लिए सुझाव पेश करने को एक कार्यकारी दल की स्थापना की थी। इस दल ने सन् १९५२ में अपनी रिपोर्ट पेश की, और उसकी सिफारिशों सरकार के विचाराधीन हैं। वर्तमान समय में उपलब्ध आंकड़ा सम्बन्धी सामग्री की कमियों पर वित्त आयोग ने आलोचना की थी। आंकड़ों के सग्रह करने के तरीके में, जिस रूप में वे प्रस्तुत किये जाते हैं, गम्भीर कमियाँ हैं। आयोग का कहना है “हम समझते हैं कि केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के पास अधिक उपयुक्त सामग्री होनी चाहिए जिससे वह आयकर कानून और प्रशासन सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर सरकार को उचित सलाह दे सके। उदाहरणार्थ—प्रारम्भिक और अतिरिक्त मूल्यपात के भत्ते सम्बन्धी आंकड़े, आय के अनुक्रम से डिविडेण्ड का भुगतान, आय की कुछ निर्दिष्ट श्रेणियों के व्यक्तियों की आय के उद्गम का विश्लेषण इत्यादि कुछ ऐसी सामग्री हैं जो हमारी सम्मति में बिना किसी कठिनाई के इकट्ठी की जा सकती हैं और नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण निर्णय करने के लिए जिसकी उपादेयता निर्विवाद है। इसलिए हम सिफारिश करते हैं कि केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के आंकड़े सम्बन्धी विभाग को समुन्नत किया जाय और इस विषय में विशेष सुझाव देने के लिए विशेषज्ञों की एक समिति नियुक्त की जाय।”

सम्पत्ति शुल्क

१९२५ में स्थापित कर जाँच समिति ने भारत में सम्पत्ति शुल्क लागू करने की सिफारिश की थी। किन्तु इस प्रकार के शुल्क के लागू करने के मार्ग में सैवधानिक तथा अन्य प्रकार की कठिनाइयाँ थी। एक दूसरी मुश्किल हिन्दू मयुक्त परिवार प्रणाली की विशेषता के कारण भी थी। अन्त में उत्तराधिकार शुल्क के स्थान पर सम्पत्ति शुल्क लगाने का निर्णय किया गया और हिन्दू कानून के अनुसार सहभागी (कोपार्सेनरी) हितों पर लगाये गये शुल्क को अन्तर्गत करने के लिए विशेष कानूनी व्यवस्था की गई।

सम्पत्ति शुल्क अधिनियम, १९५३ के अनुसार १५ अक्टूबर १९५३ को या इसके बाद से किसी व्यक्ति की मृत्यु के उपरान्त प्राप्त होनेवाली सम्पत्ति पर एक कर लगता है। किसी व्यक्ति की मृत्यु पर उत्तराधिकार में जानेवाली सारी सम्पत्ति को, कुछ छोटे छोटे अपवादों को छोड़कर, एक जायदाद के रूप में एकत्रित किया जायेगा। सहभागी सम्पत्ति को और मृत व्यक्ति की शेष जायदाद को मिलाकर बनी हुई कुल जायदाद के हिस्सों के लिए छूट की अलग अलग सीमायें निश्चित की गई हैं। जायदाद का मूल्य व्यक्ति की मृत्यु के समय उन सम्पत्तियों के बाजार मूल्य पर कूता जायगा, जिनको मिला कर वह जायदाद बनी है। कुछ अपवर्जनों, छूटों, और अपकर्षों की भी व्यवस्था की गई है।

कानूनी परिहरण के प्रयत्नो को निष्फल करने के लिए इस अधिनियम में बहुत सी व्यवस्थाएँ रक्खी गई हैं। संयुक्त हिन्दू परिवारों में सहभागी हितों से निर्मित संपत्ति के प्रथम ५०,००० रु० तथा दूसरी कर लगने योग्य संपत्ति के प्रथम १,००,००० रु० शुल्क से मुक्त हैं। अवशिष्ट संपत्ति पर खड प्रणाली के अनुसार, जो प्रथम खण्ड पर ५ प्रतिशत से लेकर ५०,००,००० रु० से अधिक संपत्ति पर ४० प्रतिशत तक हो सकता है, वर्धमान दर से कर लग सकता है।

सम्पदा शुल्क की कार्य-पद्धति का अभी बहुत थोड़ा अनुभव है, इसलिए आयोग को इसकी दर या वनावट के सम्बन्ध में कोई महत्त्वपूर्ण परिवर्तन नहीं सुझाया गया है। कुछ व्यक्ति छूट की सीमा को अनावश्यक रूप से ऊँची समझते हैं। इस दिशा में धीरे धीरे आगे बढ़ने के लिए पर्याप्त कारण है, किन्तु सरकार को छूट में कमी करने की सम्भावनाओं का ध्यान रखना चाहिए, तथा इस कर का इकट्ठा करने के लिए उपयुक्त कर्मचारियों की भरती के लिए सब सम्भव प्रयत्न करने चाहिए। छूट की सीमा में कमी करने से सग्रह खर्च में असंगत रूप से वृद्धि हो सकती है, और अधिक छूटों की व्यवस्था का प्रश्न भी उठ सकता है। आयोग ने कहा है: “हमारा विचार है कि कुल मिलाकर ऐसे परिवर्तनों को नये कर की कार्य पद्धति में अधिक अनुभव प्राप्त किये जाने तक के लिए स्थगित रक्खा जाए।”

ऐसा सुझाव दिया गया है कि सरकार द्वारा चुने गये नये औद्योगिक उपक्रमों में लगाये गये धन को मृत व्यक्ति की जायदाद के प्रधान मूल्य के अन्तर्गत न गिना जाये। इस समय सम्पदा शुल्क को, पूँजी को खतरे में डालने के लिए उत्तेजना देनेवाले एक साधन के रूप में प्रयुक्त करने का कोई कारण नहीं ज्ञात होता।

उपहारों पर भी कर लगाये जाने का सुझाव दिया गया है। सिद्धान्त रूप में तो यह बहुत आकर्षक प्रस्ताव है, किन्तु इसको लागू करने से पहले संपत्ति शुल्क की कार्यपद्धति के पर्याप्त अनुभव की आवश्यकता है। इसलिए इस स्थिति में उपहार कर लगाना वाञ्छनीय नहीं है।

संपत्ति कर, नियन्त्रक के निर्णयों के विरुद्ध अपील को सुनने के लिए अपील सुननेवाले एक स्वतन्त्र ट्रिब्यूनल की स्थापना का प्रश्न भी उठाया गया है। पहले का संपत्ति-कर अधिनियम बहुत प्रौद्योगिक और जटिल है, और “फिलहाल केन्द्रीय राजस्व बोर्ड के ही पास अपील सुनने का अधिकार रखने में बहुत लाभ है।”

यह भी सुझाव दिया गया है कि कर की अदायगी अचल संपत्ति, शेयर और सिक्योरिटियों के रूप में की जाने की व्यवस्था होनी चाहिए। अधिनियम में किश्तों द्वारा अदायगी किये जाने के लिए लचीली व्यवस्था है, और यह समाश्वासन दिया गया है कि वास्तविक मुश्किलों के मामलों को निपटाते समय सहानुभूति के साथ विचार किया जायगा। फिर, इंग्लैण्ड में भी केवल अपवाद स्वरूप ही अचल संपत्ति के रूप में कर की अदायगी स्वीकार की जाती है।

भारत में संपत्ति शुल्क कानून की दृष्टि से, अर्जित की हुई और उत्तराधिकार में

प्रान्त सम्पत्ति में या उत्तराधिकारी की सगोत्रता के आधार पर कोई भेद नहीं किया जाता। उत्तराधिकार शुल्क लगाने के लिए भी कानून में कोई व्यवस्था नहीं है। शुल्क-मुक्त सम्पत्ति का न्यूनतम मूल्य तो अन्य देशों की अपेक्षा बहुत उँचा है, किन्तु कर की दरें बराबर बहुत नीची हैं। देश में धन की विषमता के क्षेत्र, और मात्रा दोनों को कम करने के लिए इसे एक प्रभावपूर्ण साधन बनाने की दृष्टि से सम्पत्ति की प्रणाली और दर, दोनों में परिवर्तन की सिफारिशें करने के लिए यह अच्छा मामला है। विदेशों के अनुभव से स्पष्ट है कि सम्पत्ति शुल्क का व्यक्तिगत वचत के परिमाण पर बहुत ही थोड़ा प्रभाव पड़ता है। सम्पत्ति शुल्क का भारत की आर्थिक प्रणाली में न केवल राजस्व की दृष्टि से महत्वपूर्ण भाग है, अपितु सम्पत्ति की विद्यमान असमानता को कम करनेवाले साधन के रूप में भी है। आयोग ने इस विषय में कहा है "हमारा यह निश्चित मत है कि वर्तमान दशा की अपेक्षा इसे अधिक प्रगतिशील दिशा में ले जाने के लिए इसमें अवश्य परिवर्तन करने पड़ेगे हम सिफारिश करते हैं कि अधिक अनुभव होने के साथ साथ दरों को बढ़ाने के लिए इन पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए। बहुत शीघ्र विचार के लिए हम केवल इस परिवर्तन की सिफारिश करते हैं कि मृत्यु से पूर्व समय की—जिसमें किसी जीवित व्यक्ति द्वारा अन्य व्यक्ति को दिये गये उपहार पर (इटर वाइवस गिफ्ट्स) सम्पत्ति-कर लग सकता है—वर्तमान निर्दिष्ट दो वर्ष की अवधि को बढ़ाकर ५ वर्ष कर दिया जाय।"

जिन्स कर

केन्द्रीय सरकार के क्षेत्र में जिन्स करो के अन्तर्गत आयात शुल्क निर्यात शुल्क, और उत्पाद-शुल्क आते हैं। केन्द्रीय सरकार के कुल कर राजस्व में जिन्स करो का भाग समय समय पर बदलता रहा है। मुख्यतः आयात टैरिफ के विकास के कारण १९२०-२१ और १९२५-२६ के बीच में इसमें महत्वपूर्ण विस्तार हुआ। १९२५-२६ और १९३८-३९ के मध्य अप्रत्यक्ष करो के हिस्से में कम ही परिवर्तन हुआ, यद्यपि आयात शुल्को, उत्पाद-शुल्को और नमक कर के सापेक्ष महत्व में विभिन्नता रही। १९४८-४९ तक नये उत्पाद-शुल्को के लगाये जाने के बावजूद, युद्धकालीन प्रत्यक्ष कर पद्धति के विकास, आयात शुल्क की दरों में कमी, व्यापार के ढाँचे में परिवर्तन और नमक कर समाप्त करने के कारण एक सारभूत गिरावट आई। तब से आयात शुल्क और आयात के परिमाण में वृद्धि तथा निर्यात शुल्को और केन्द्रीय उत्पाद-कर से होनेवाले राजस्व में महत्वपूर्ण विस्तार के कारण पर्याप्त वृद्धि भी हुई है। केन्द्रीय कर राजस्व में चुगी और उत्पादकरो का भाग जहाँ १९२०-२१ में ६३५ प्रतिशत था वहाँ वह १९३८-३९ में बढ़कर ७५.३ हो गया। १९४८-४९ में यह कम होकर ४७.३ प्रतिशत रह गया किन्तु १९५३-५४ में फिर बढ़कर ६०.८ प्रतिशत हो गया।

प्रथम महायुद्ध की समाप्ति पर कुछ निर्दिष्ट जिन्सों के मामले में, अपवाद छोड़कर, आयात शुल्क की सामान्य दर ७॥ प्रतिशत थी। १९२१ में इस सामान्य दर को बढ़ाकर ११ प्रतिशत किया गया, और फिर १९२२ में ५१ प्रतिशत कर दिया गया। १९३१ तक, संरक्षण के उद्देश्य से किये गये परिवर्तनों के सिवाय, उपर्युक्त दरों में क्रियात्मक रूप से कोई

परिवर्तन नहीं हुआ। विशेष कारणों से समय समय पर अलग अलग करो को समायोचित कर दिया जाता था।

१९३१ में आयात टैरिफ की सामान्य दर २५ प्रतिशत पर रखी गई, किन्तु विभिन्न जिन्सों पर शुल्को के ऊर्ध्वमुख संशोधन के परिणाम स्वरूप अधिभार की दरों में विभिन्नता रही। द्वितीय महायुद्ध के पूर्ववर्ती वर्षों में और उसके कुछ वाद भी वजट की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कई पृथक् वस्तुओं पर शुल्को की दरों में वृद्धि की गई थी। वित्त अधिनियम, १९४२ द्वारा सब शुल्को के १/५ का कुल अधिभार लगाया गया। यह नियम १९५१ तक प्रतिवर्ष जारी रखा गया। साथ ही साथ ऐसे शुल्क की—जिस पर कोई अधिभार नहीं लगाया गया था—दरों के विषय में कुछ स्थायी व्यवस्थापन भी किये गये थे।

१९४८ में टैरिफ में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए थे। उस वर्ष 'जनरल एग्रीमेंट आन टैरिफ एण्ड ट्रेड' सस्था के अधीन दिये गये वचनों को पूरा किया गया। औद्योगिक कारखानों और यन्त्रों पर शुल्क में कमी की गई, जब कि उद्योगों के प्रयोग में आनेवाले कच्चे माल की कुछ किस्मों पर से या तो शुल्क को समाप्त कर दिया गया या उसमें कमी कर दी गई। विलास की वस्तुओं पर दर बढ़ा दिये गये।

महत्वपूर्ण परिवर्तनों का अगला सिलसिला कोरिया युद्ध के प्रारम्भ होने के बाद शुरू हुआ। १/५ अधिभार को बढ़ाकर १/४ कर दिया गया, तथा टैरिफ में अन्य समायोजन किये गये। वित्त अधिनियम, १९५३ की विशेषता उपभोक्ता सामग्री की कुछ किस्मों पर लगने वाले शुल्क की दरों में सारभूत वृद्धि रही। १९२०-२१ में आयात शुल्क भारत सरकार के कुल कर राजस्व का ३८.३ प्रतिशत और आयात के मूल्य का ७.३ प्रतिशत था। १९५३-५४ तक राजस्व के प्रति उसकी प्रतिशत मात्रा गिरकर २८.६ रह गई, किन्तु आयात के मूल्य के प्रति उसकी प्रतिशत मात्रा बढ़कर २१.८ हो गई।

आयात की दरों की वनावट में परिवर्तन आयात शुल्क से होनेवाली प्राप्ति की अपेक्षा महत्वपूर्ण रहे हैं। अन्न का बड़े परिमाण में आयात, जो शुल्क-मुक्त रहा है, आयात शुल्को के अनुपात में कमी होने का कारण रहा है। तैयार माल की अपेक्षा औद्योगिक आवश्यकताओं का महत्त्व बढ़ता जा रहा है।

उपभोक्ता सामग्री से होनेवाले राजस्व पर न केवल दरों के परिवर्तन का प्रभाव पड़ा है, अपितु उसी समुदाय के संगठन के परिवर्तन का भी प्रभाव हुआ है।

युद्ध से पूर्व के समय में निर्यात शुल्क से होनेवाले राजस्व में घुबता बनी रही। युद्ध के पश्चात् से निर्यात शुल्को को नया महत्त्व मिल गया है।

द्वितीय महायुद्ध तक नमक राजस्व का एक मुख्य स्रोत था, किन्तु प्रत्यक्ष करो में वृद्धि और उत्पाद कर में विस्तार हो जाने के कारण इसका भाग कम होता गया; तथा जब इस पर से शुल्क हटाया गया, तब कर राजस्व में नमक कर का भाग केवल ३ प्रतिशत रह गया।

नमक शुल्क के अलावा, भारत में पहला उत्पाद-शुल्क सन् १८९४ में कपास के सूत पर लगाया गया। सन् १८९६ में सूत पर लगनेवाले इस शुल्क को मिल के कपड़े पर लगने वाले शुल्क के रूप में परिवर्तित कर दिया गया। जनता का मत कपड़े पर लगने वाले

उत्पाद-शुल्क के हमेशा विरुद्ध रहा है, और प्रथम राजकोशीय आयोग (Fiscal Commission) ने इसके समाप्त किये जाने की सिफारिश की थी। अन्त में इसे सन् १९२६ में हटा दिया गया।

सन् १९१७ में मोटर स्पिरिट पर और सन् १९२२ में मिट्टी के तेल पर उत्पाद-शुल्क लगाया गया था। सन् १९३० में चाँदी पर भी शुल्क लगाया गया था, किन्तु वर्मा के पृथक् हो जाने के कारण अब इससे राजस्व की उपलब्धि नहीं होती।

केन्द्रीय उत्पाद शुल्को के विस्तार में सन् १९३४ का वर्ष एक सीमा-चिह्न रहा है, खाँड, दियासलाई और 'इस्पात के इन्गट्स' पर—जो संरक्षण की नीति के कारण स्थापित हुए उद्योग थे—उस वर्ष शुल्क लगाया गया था।

दूसरे विश्व-युद्ध में राजस्व को बढ़ानेवाले बहुत से उपायों की खोज की गई। सन् १९४१ में टायरों पर उत्पाद-शुल्क लगाया गया था। १९४३ में वानस्पतिक उत्पादनों और तम्बाकू पर कर लगाया गया, तम्बाकू पर कर लगाया जाना—जो अभी तक संगठित उद्योगों के उत्पादन तक ही सीमित था—केन्द्रीय उत्पाद कर पद्धति में परिवर्तन का एक चिह्न था।

सन् १९४४ में कहवा, चाय और सुपारी को भी उत्पाद-शुल्को के अन्तर्गत ले आया गया। सन् १९४८ में सुपारी पर से शुल्क हटा दिया गया।

सन् १९४९ में मिल के बने कपड़े को पुनः केन्द्रीय उत्पाद-कर के अन्तर्गत ले आया गया। सन् १९५४ में नकली रेशम, सीमेण्ट, साबुन और जूतों पर शुल्क लगा दिया गया।

सन् १९२०-२१ और १९५३-५४ के मध्य में केन्द्रीय उत्पाद-शुल्को से होनेवाली कुल आय २८५ करोड़ रुपये से बढ़कर ९२३४ करोड़ रुपये हो गई, और कुल कर राजस्व में इसका भाग ४७ प्रतिशत से बढ़कर २२ प्रतिशत हो गया।

उत्पाद-शुल्क अधिकतर निर्दिष्ट थे, और मूल्य में होनेवाले परिवर्तनों के कारण समय समय पर इनमें समायोजन नहीं किया जाता था। दूरों में परिवर्तन के कारण ही अधिकतर समय समय पर शुल्को में वृद्धि हुई। खपत के बढ़ने के परिणाम स्वरूप राजस्व में होनेवाली वृद्धि १९३८-३९ और १९४८-४९ के बीच लगभग २५ प्रतिशत तथा १९४८-४९ और १९५३-५४ के बीच में २७ प्रतिशत रही।

खाँड, लोहा और इस्पात, सूती वस्त्र और दियासलाई पर लगनेवाली चुंगी और उत्पाद शुल्कों के तुलनात्मक आपात के अध्ययन से पता चलता है कि उत्पाद शुल्कों को अपेक्षाकृत साधारण स्तरों पर—जब कि घरेलू उत्पादन ने आयातों का स्थान ले लिया था—लगाया गया। जिन्सों पर कर लगाने के द्वारा राजस्व की प्राप्ति को स्थिर रखने के लिए उत्पाद-शुल्को के और भी अधिक उपयोग के लिए अभी क्षेत्र दिखाई देता है।

आयात शुल्क

आयात शुल्को के वर्तमान ढाँचे के विश्लेषण से ज्ञात होता है कि दूरों में वृद्धि कर के इन स्रोतों द्वारा राजस्व में वृद्धि करने की संभावनाएँ कुल मिलाकर थोड़ी हैं। जिन वस्तुओं

पर ३० प्रतिशत या कम आयात शुल्क लगता है, उनसे राजस्व में अनुभवनीय वृद्धि की संभावना नहीं। यद्यपि कुछ समायोजन की संभावनाएँ हैं, किन्तु दरो में वृद्धि के लिए बहुत कम गुजाइश है। आयात-कर-राजस्व में होनेवाली हानि को तो स्वीकार करना ही पड़ेगा। कुछ मामलों में—जैसे मोटर स्पिरिट और मिट्टी के तेल के विषय में—तो उत्पाद-शुल्क सम्बन्धी हानि को स्वतः पूरा करनेवाली वृद्धि हो जायेगी। दूसरे मामलों में उपयुक्त उत्पाद-शुल्क अवश्य ही लगाना पड़ेगा।

हाल के वर्षों में आयात शुल्क की दृष्टि से व्यापार की बनावट और राजस्व में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। आयात व्यापार की मुख्य मदों और हाल के वर्षों की गतिविधियों पर विस्तृत पुनर्विचार करने से ज्ञात होता है कि राजस्व में ठोस रूप में हानि की संभावना दिखाई देती है; इस हानि का अधिक भाग, मोटर-स्पिरिट, मिट्टी का तेल और कच्ची कपास के आयात में होने वाली कमी के परिणामस्वरूप होगा। इस कमी के कुछ भाग की पूर्ति मोटर स्पिरिट, मिट्टी के तेल और कपड़े पर लगने वाले उत्पाद-शुल्क की अनुरूप वृद्धि से हो जायेगी। इस वृद्धि के लिए गुजाइश रखने के वाद भी आयात शुल्को से होनेवाले राजस्व में कुछ कमी आने की संभावना है।

आयात नियन्त्रण से राजस्व का प्रत्यक्ष सम्बन्ध होता है; कुछ तो इसलिए कि आयात की जानेवाली वस्तुओं के ढाँचे पर इसका प्रभाव पड़ता है और कुछ इसलिए कि आयात को सीमित करनेवाले साधन के रूप में टैरिफ की अपेक्षा 'कोटे' पर अधिक भरोसा होने से इसका भी राजस्व पर प्रभाव पड़ता है। विदेशी विनिमय की स्थिति की माँग के अनुसार राजस्व की प्राप्ति की दृष्टि से आयात नियन्त्रण प्रणाली में सुधार की संभावनाओं को सदा ध्यान में रखना आवश्यक है। आयात शुल्क से होनेवाले राजस्व के अधिक भाग की प्राप्ति कुछ विशेष मदों से ही होती है जिन्हें पर्याप्त मात्रा में आयात की जाने की अनुमति मिली हुई है; फिर भी थोड़े बहुत समायोजन की गुजाइश अवश्य है। शुल्को की वृद्धि के साथ ही कुछ जित्तों के आयात में उदारता बरतने सम्बन्धी सरकार के हाल के निर्णय से सूचित होता है कि ऐसे सुधारों द्वारा होनेवाले राजस्व की संभावना से सरकार बेखबर नहीं है।

अन्तर्राष्ट्रीय व्यापारिक समझौतों का भी आयात और आयात से होनेवाले राजस्व पर प्रभाव पड़ता है। ऐसे समझौतों के व्यापारिक मूल्य को, उनके कारण होने वाली राजस्व की हानि के मुकाबिले में संतुलित करना पड़ता है।

'जनरल एग्रीमेण्ट ऑन टैरिफ एण्ड ट्रेड' के परिणाम स्वरूप राजस्व में होनेवाली हानि मोटे रूप में १२०४ करोड़ रुपये की अनुज्ञप्त (Conceded) वस्तुओं के आयात के कुल मूल्य के मुकाबले में ८५ लाख पये थी। यदि आयात के मामले में उदारता-पूर्ण नीति का पालन किया जाय, तो जी० ए० टी० टी० समुचित रूप से राजस्व की प्राप्ति के मार्ग में बाधक होगा।

अभी थोड़े दिनों की बात है कि कुछ वस्तुओं के विषय में राजस्व के कारणों से तथा संरक्षण देने के लिए इस प्रकार के दायित्वों से मुक्ति लेना आवश्यक हो गया था।

राजकोशीय आयोग का यह विचार है कि भारत को जी० ए० टी० टी० का अनुगामी रहना चाहिए। उन्होंने समझौते की बातचीत के पथ-प्रदर्शन के लिए कुछ सिद्धान्त स्थिर किये थे, पर समझौते का राजस्व पर क्या असर रहता है, इसकी उन्होंने जांच नहीं की। जब जी० ए० टी० टी० पर पुनर्विचार होगा, तो निस्सन्देह राजस्व की आवश्यकताओं और व्यापारिक तत्त्वों में सतुलन रखा जायगा।

राष्ट्रमंडलीय वरीयता (Commonwealth Preference) दूसरी बड़ी अन्तर्राष्ट्रीय वाग्वद्धता है। वरीय वस्तुओं के आयात-मूल्य के विश्लेषण से ज्ञात होता है कि भारत के आयात में उनकी प्रधानता यथेष्ट मात्रा में स्थिर रही है तथा वरीय वस्तुओं के भारतीय बाजार में इंग्लैंड का भाग बहुत बढ गया है।

निर्यात की दिशा में भारत को प्राप्त वरीयता का सम्बन्ध मुख्यतः पटसन की वस्तुओं, चाय, कद्दावू, ऊनी वस्तुओं, बिस्कुट और नारियल की जटा से निर्मित चटाइयों तथा अन्य बहुत से कच्चेमाल जैसे वानस्पतिक तेल, हड्डियाँ, चमड़े और खालों से है।

वरीयता के कारण राजस्व में होने वाली हानि का अनुमान ३५ करोड़ रुपये— २६ करोड़ रुपये इंग्लैंड से होने वाले आयात पर और ०९ करोड़ रुपये उपनिवेशों से होने वाले आयात पर है। यदि ऐसी वस्तुओं के लिए गुजाइश रख ली जाय—जिनकी भारत की माँग के १० प्रतिशत से कम मात्रा या ९० प्रतिशत से अधिक मात्रा वरीयता प्राप्त देशों द्वारा भेजी जाती है तो ऐसी दशा में वस्तुतः कोई वरीयता नहीं दी जाती, इस दशा में राजस्व में होनेवाली सम्भावित कमी घटकर २३ करोड़ रुपये रह जायगी, और इसमें से २१ करोड़ रुपये की कमी इंग्लैंड से होने वाले आयात के कारण होगी। होनेवाले दूसरे फायदों के मुकाबले में इस लागत का सतुलन तो करना ही होगा, मुख्यतः इस बात पर ध्यान देना पड़ेगा कि निर्यात व्यापार को प्रोत्साहन दिया जाए।

आयात शुल्क से होने वाले अधिकांश राजस्व की प्राप्ति कुछ मुख्य जिनसों से ही होती है, और इनसे राजस्व की बड़ी रकम मिलती ही रहेगी। १९५३-५४ में आयात शुल्क का २/३ भाग वस्तुओं के ११ बड़े समुदायों से प्राप्त हुआ था, जो भविष्य में भी राजस्व के महत्वपूर्ण स्रोत रहेगे। “व्यापारी नीतियों के राजस्व सम्बन्धी परिणामों पर सावधानीपूर्वक निगाह रखने की आवश्यकता है, फिर भी इनके अधिक महत्वपूर्ण होने की सम्भावना नहीं है।”

आयात शुल्कों से राजस्व में होनेवाली कमी के अस्थायी होने की ही सम्भावना है; आर्थिक विकास के कारण राष्ट्रीय आय के स्तर में उन्नति होने से उपभोक्ता सामग्री के आयात को प्रोत्साहन मिलेगा।

निर्यात शुल्क

निर्यात शुल्क भारतीय राजकोशीय प्रणाली का एक मुख्य अंग रहा है। सन् १८६७ से पहले कुछ निर्यात शुल्क लगाये गए थे, किन्तु उस वर्ष के बाद अधिकांश शुल्कों को समाप्त कर दिया गया। सन् १९१४ में केवल चावल पर ही शुल्क लगता था। सन् १९१६ में सबसे पहले

पटसन पर निर्यात शुल्क लगाया गया था, जो अब तक जारी है। सन् १९१९ में चमड़े और खालों पर शुल्क लगाया गया था, पर १९३५ में इसे हटा लिया गया। दूसरे महायुद्ध में सूती कपड़ों और सूत पर निर्यात शुल्क लगाया गया था, पर १९४५ में इसे निर्यात उपकर के रूप में परिवर्तित कर दिया गया।

सन् १९४६ से निर्यात शुल्को को नई प्रमुखता हासिल हुई, कुछ वस्तुओं पर नये सिले से शुल्क लगाया गया, और पुराने शुल्को को बढ़ा दिया गया। १९५१-५२ में निर्यात शुल्को से होनेवाले राजस्व की रकम लगभग ९१ करोड़ रुपये की उच्चतम राशि तक पहुँच गई थी और तब यह रकम कुल चुगी राजस्व का ४० प्रतिशत थी। निर्यात शुल्क केवल राजस्व का एक मुख्य स्रोत रहा है, किन्तु इसका उपयोग कुछ आर्थिक उद्देश्यों के लिए भी किया गया है।

युद्ध से पूर्व के निर्यात शुल्क मुख्यतः जिनसे, जिनकी स्थिति निर्यात-बाजार अपेक्षाकृत मजबूत थी—मामूली राजस्व प्राप्त करने के लिए थे। सन् १९२१-२२ के राज-कोशीय आयोग ने निर्यात शुल्को को बरतने में सावधानी रखने के लिए कहा, और यह सुझाव दिया कि उनका लगाना तभी ठीक है—जब कि उनका भार प्रधानतः विदेशियों पर ही पड़े। यह बात ठीक है कि सामान्य परिस्थितियों में केवल साधारण शुल्क जो एकाधिकार और अर्ध-एकाधिकारवाले निर्यात तक ही सीमित हो—लगाना चाहिए, किन्तु यह जरूरी नहीं है कि शुल्क का भार सदा केवल विदेशियों पर ही पड़े। निर्यात शुल्को के लगाने से विशेषरूप से कठिन समस्याएँ पैदा हो सकती हैं, पर राजस्व प्राप्ति के उद्देश्य से उनके उचित उपयोग की बात की अपेक्षा नहीं की जा सकती।

युद्धोत्तर काल में निर्यात शुल्क दूसरे प्रयोजनों के लिए भी लगाये गये थे, जैसे मुद्रास्फीति की स्थिति के कारण होनेवाले प्रभाव को रोकने के लिए, घरेलू मूल्यों में स्थिरता लाने के लिए तथा सरक्षण के लिए।

टैरिफ की सूची में विद्यमान वस्तुओं के विवेचन से स्पष्ट है कि चाय पर लगनेवाले शुल्क से इस व्यापार को क्षति पहुँचे बिना राजस्व की प्राप्ति निश्चित है। मैंगनीज के कच्चे धातु और सिगरेट, सिगार और चुरट पर लगनेवाले शुल्क से, विदेशों में अच्छी माँगवाली और एकाधिकार रहित जिनसे राजस्व शुल्क प्राप्त होने की संभावनाओं का पता चलता है। ज्यों-ज्यों निर्यातों का क्षेत्र विविध होता जायगा, ऐसे शुल्को के लिए गुंजाइश भी विस्तृत हो जायेगी। मजबूत निर्यात-बाजार वाली जिनसे प्राप्त होने वाले राजस्व की उपलब्धि इतनी स्थिर नहीं हो सकती, इसलिए बदलने वाली परिस्थितियों की दृष्टि से समय समय पर दूरों में उपयुक्त समायोजन करना पड़ेगा।

रुपये के मूल्यह्रास के परिणामस्वरूप मुद्रास्फीति विरोधी उपाय के रूप में मुद्रास्फीति सम्बन्धी बाह्य तत्वों के प्रभाव को रोकने के लिए बहुत से निर्यात शुल्क लगाये गये और पहले से विद्यमान शुल्को को बढ़ा दिया गया। पटसन का सामान, सूती कपड़े और काली मिर्च इसके उदाहरण हैं। १९४८-४९ और १९५१-५२ के बीच इन जिनसे निर्यात के मूल्य में से लगभग ५७ करोड़ रुपये सरकार द्वारा खपा लिये गये, और ८३ करोड़ रुपये व्यापार वर्ग के पास छोड़ दिये गये।

राजकोशीय आयोग का यह विचार है कि भारत को जी० ए० टी० टी० का अनुगामी रहना चाहिए। उन्होंने समझौते की वातचीत के पथ-प्रदर्शन के लिए कुछ सिद्धान्त स्थिर किये थे, पर समझौते का राजस्व पर क्या असर रहता है, इसकी उन्होंने जांच नहीं की। जब जी० ए० टी० टी० पर पुनर्विचार होगा, तो निस्सन्देह राजस्व की आवश्यकताओं और व्यापारिक तत्त्वों में सतुलन रखा जायगा।

राष्ट्रमंडलीय वरीयता (Commonwealth Preference) दूसरी बड़ी अन्तर्राष्ट्रीय वाग्वद्धता है। वरीय वस्तुओं के आयात-मूल्य के विश्लेषण से ज्ञात होता है कि भारत के आयात में उनकी प्रधानता यथेष्ट मात्रा में स्थिर रही है तथा वरीय वस्तुओं के भारतीय बाजार में इंग्लैंड का भाग बहुत बढ़ गया है।

निर्यात की दिशा में भारत को प्राप्त वरीयता का सम्बन्ध मुख्यतः पटसन की वस्तुओं, चाय, कहवा, ऊनी वस्तुओं, बिस्कुट और नारियल की जटा से निर्मित चटाइयों तथा अन्य बहुत से कच्चेमाल जैसे वानस्पतिक तेल, हड्डियाँ, चमड़े और खालों से है।

वरीयता के कारण राजस्व में होने वाली हानि का अनुमान ३५ करोड़ रुपये— २६ करोड़ रुपये इंग्लैंड से होने वाले आयात पर और ०९ करोड़ रुपये उपनिवेशों से होने वाले आयात पर है। यदि ऐसी वस्तुओं के लिए गुजाइश रख ली जाय—जिनकी भारत की माँग के १० प्रतिशत से कम मात्रा या ९० प्रतिशत से अधिक मात्रा वरीयता प्राप्त देशों द्वारा भेजी जाती है तो ऐसी दशा में वस्तुतः कोई वरीयता नहीं दी जाती, इस दशा में राजस्व में होनेवाली सम्भावित कमी घटकर २३ करोड़ रुपये रह जायगी, और इसमें से २१ करोड़ रुपये की कमी इंग्लैंड से होने वाले आयात के कारण होगी। होनेवाले दूसरे फायदों के मुकाबले में इस लागत का सतुलन तो करना ही होगा, मुख्यतः इस बात पर ध्यान देना पड़ेगा कि निर्यात व्यापार को प्रोत्साहन दिया जाए।

आयात शुल्क से होने वाले अधिकांश राजस्व की प्राप्ति कुछ मुख्य जिनसों से ही होती है, और इनसे राजस्व की बड़ी रकम मिलती ही रहेगी। १९५३-५४ में आयात शुल्क का २/३ भाग वस्तुओं के ११ बड़े समुदायों से प्राप्त हुआ था, जो भविष्य में भी राजस्व के महत्वपूर्ण स्रोत रहेंगे। “व्यापारी नीतियों के राजस्व सम्बन्धी परिणामों पर सावधानीपूर्वक निगाह रखने की आवश्यकता है, फिर भी इनके अधिक महत्वपूर्ण होने की सम्भावना नहीं है।”

आयात शुल्कों से राजस्व में होनेवाली कमी के अस्थायी होने की ही सम्भावना है; आर्थिक विकास के कारण राष्ट्रीय आय के स्तर में उन्नति होने से उपभोक्ता सामग्री के आयात को प्रोत्साहन मिलेगा।

निर्यात शुल्क

निर्यात शुल्क भारतीय राजकोशीय प्रणाली का एक मुख्य अंग रहा है। सन् १८६७ से पहले कुछ निर्यात शुल्क लगाये गए थे, किन्तु उस वर्ष के बाद अधिकांश शुल्कों को समाप्त कर दिया गया। सन् १९१४ में केवल चावल पर ही शुल्क लगता था। सन् १९१६ में सबसे पहले

पटसन पर निर्यात शुल्क लगाया गया था, जो अब तक जारी है। सन् १९१९ में चमड़े और खालो पर शुल्क लगाया गया था, पर १९३५ में इसे हटा लिया गया। दूसरे महायुद्ध में सूती कपड़ो और सूत पर निर्यात शुल्क लगाया गया था, पर १९४५ में इसे निर्यात उपकर के रूप में परिवर्तित कर दिया गया।

सन् १९४६ से निर्यात शुल्को को नई प्रमुखता हासिल हुई, कुछ वस्तुओं पर नये सिले से शुल्क लगाया गया, और पुराने शुल्को को बढ़ा दिया गया। १९५१-५२ में निर्यात शुल्को से होनेवाले राजस्व की रकम लगभग ९१ करोड़ रुपये की उच्चतम राशि तक पहुँच गई थी और तब यह रकम कुल चुगी राजस्व का ४० प्रतिशत थी। निर्यात शुल्क केवल राजस्व का एक मुख्य स्रोत रहा है, किन्तु इसका उपयोग कुछ आर्थिक उद्देश्यों के लिए भी किया गया है।

युद्ध से पूर्व के निर्यात शुल्क मुख्यतः जिनसो से, जिनकी स्थिति निर्यात-बाजार अपेक्षाकृत मजबूत थी—मामूली राजस्व प्राप्त करने के लिए थे। सन् १९२१-२२ के राज-कोशीय आयोग ने निर्यात शुल्को को बरतने में सावधानी रखने के लिए कहा, और यह सुझाव दिया कि उनका लगाना तभी ठीक है—जब कि उनका भार प्रधानतः विदेशियों पर ही पड़े। यह बात ठीक है कि सामान्य परिस्थितियों में केवल साधारण शुल्क, जो एकाधिकार और अर्ध-एकाधिकारवाले निर्यात तक ही सीमित हो—लगाना चाहिए, किन्तु यह जरूरी नहीं है कि शुल्क का भार सदा केवल विदेशियों पर ही पड़े। निर्यात शुल्को के लगाने से विशेषरूप से कठिन समस्याएँ पैदा हो सकती हैं, पर राजस्व प्राप्ति के उद्देश्य से उनके उचित उपयोग की बात की अपेक्षा नहीं की जा सकती।

युद्धोत्तर काल में निर्यात शुल्क दूसरे प्रयोजनों के लिए भी लगाये गये थे, जैसे मुद्रास्फीति की स्थिति के कारण होनेवाले प्रभाव को रोकने के लिए, घरेलू मूल्यों में स्थिरता लाने के लिए तथा सरक्षण के लिए।

टैरिफ की सूची में विद्यमान वस्तुओं के विवेचन से स्पष्ट है कि चाय पर लगनेवाले शुल्क से इस व्यापार को क्षति पहुँचे बिना राजस्व की प्राप्ति निश्चित है। मँगनीज के कच्चे धातु और सिगरेट, सिगार और चुरट पर लगनेवाले शुल्क से, विदेशों में अच्छी माँगवाली और एकाधिकार रहित जिनसो से राजस्व शुल्क प्राप्त होने की संभावनाओं का पता चलता है। ज्यों-ज्यों निर्यातों का क्षेत्र विविध होता जायगा, ऐसे शुल्को के लिए गुंजाइश भी विस्तृत हो जायेगी। मजबूत निर्यात-बाजार वाली जिनसों से प्राप्त होने वाले राजस्व की उपलब्धि इतनी स्थिर नहीं हो सकती, इसलिए बदलने वाली परिस्थितियों की दृष्टि से समय समय पर दरो में उपयुक्त समायोजन करना पड़ेगा।

रुपये के मूल्यह्रास के परिणामस्वरूप मुद्रास्फीति विरोधी उपाय के रूप में मुद्रास्फीति सम्बन्धी बाह्य तत्त्वों के प्रभाव को रोकने के लिए बहुत से निर्यात शुल्क लगाये गये और पहले से विद्यमान शुल्को को बढ़ा दिया गया। पटसन का सामान, सूती कपड़े और काली मिर्च इसके उदाहरण हैं। १९४८-४९ और १९५१-५२ के बीच इन जिनसों के निर्यात के मूल्य में से लगभग ५७ करोड़ रुपये सरकार द्वारा खपा लिये गये, और ८३ करोड़ रुपये व्यापार वर्ग के पास छोड़ दिये गये।

निर्यात-नियन्त्रणों की सहायता से निर्यात शुल्को को सरक्षण के लिए भी प्रयुक्त किया जा सकता है। कच्ची ऊन, तिलहन, कच्ची कपास, रट्टी कपास, और कच्चे पटसन पर लगने-वाला शुल्क इसी प्रकार का शुल्क है।

मुद्रास्फीति को दूर करने के साधन के रूप में निर्यात शुल्को का उपयोग बहुत से एशियाई और अर्ध विकसित देशों द्वारा हुआ है। जब इन शुल्को को लगाया जाय तो बदलती हुई आर्थिक परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए दूरों में तत्काल समायोजन का किया जाना बहुत जरूरी है। देश में और विदेश स्थित व्यापार केन्द्रों में मूल्यों और व्यापार की गतिविधि विषयक ठीक ठीक सूचनाओं के व्यवस्थित प्रकार से अविलम्ब सग्रह के लिए समुचित संगठन होना चाहिए। वर्तमान प्रवन्ध में सुधार के लिए पर्याप्त क्षेत्र है। वर्तमान संगठन को अधिक प्रभावपूर्ण बनाने के लिए वाणिज्य और उद्योग मन्त्रालय द्वारा इसकी पूरी पूरी जाँच-पड़ताल की जानी चाहिए।

ऐसा भी सुझाव दिया गया है कि निर्यात शुल्को से होनेवाली आय को सम्बद्ध उद्योग के विकास के लिए जमा किया जाय। कुछ अपवादों को छोड़कर, जैसे पटसन पर लगने-वाले शुल्क के कुछ हिस्सों को विशेष राज्यों को दे देना है, कर-राजस्व को प्रयोजन विशेष के लिए सुरक्षित रखने की व्यवस्था पर आपत्ति की जा सकती है। उद्योगों में धन लगाने के लिए वित्त उपलब्ध कराने के लिए दूसरे संगठन लम्बे ही हैं।

सीमा-शुल्को का निर्धारण

अपवचन और अनौचित्य को रोकने के लिए मूल्य-निरूपण के उपयुक्त तरीकों को अपनाना राजस्व और व्यापार दोनों ही दृष्टियों से बहुत महत्त्व की बात है। मूल्य-निरूपण के सिद्धान्त पर अन्तर्राष्ट्रीय समझौता करने के लिए बहुत वर्षों से प्रयत्न हो रहे हैं, और इस दिशा में किये गये नवीनतम प्रयत्नों का समावेश अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार संगठन की सनद के ३५वें अनुच्छेद में है। भारतीय कानून के अनुसार मूल्य-निरूपण का आधार, जहाँ निर्धारित किया जा सके वहाँ, आयात या निर्यात के स्थान पर विद्यमान प्रतियोगिता मूलक थोक मूल्य होते हैं, और दूसरे मामलों में सम्बद्ध जिनसों की आयात स्थान पर पढ़नेवाली प्रतियोगिता-मूलक लागत होती है।

ऐसी वस्तुओं के बढ़ते हुए आयात के कारण जिनके प्रतियोगिता मूलक थोक मूल्यों का भारत में पता नहीं चलता, मूल्य-निरूपण का कार्य पेचीदा हो गया है। ऐसे मामलों में बीजक में दिये गये मूल्य का महत्त्व कम होता है और यह सीमा-शुल्क अधिकारियों का कर्तव्य हो जाता है कि वे तुलनात्मक प्रतियोगिता मूलक मूल्यों का अनुमापन करें। केन्द्रीय राजस्व बोर्ड को आयात के बाद विभिन्न प्रभारों (Charges) को नियमित करने के तरीकों के विषय में विस्तृत निर्देश देने चाहिए, और उन्हें प्रकाशित कर देना चाहिए जिससे सभी चुगी-घरों की कार्यविधि में समानता रहे।

एक सुझाव यह भी दिया गया है कि टैरिफ मूल्यों को स्थिर करते समय भविष्य में होनेवाले मूल्यों के उतार-चढ़ाव सम्बन्धी विचारों पर लेशमात्र भी ध्यान न दिया जाय।

टैरिफ मूल्यों को आनेवाले वर्ष में लागू करने के लिए निर्धारित किया जाता है इसलिए यह जरूरी है कि भविष्य में होने वाली बाजार की परिस्थितियों के, जहाँ तक कुछ निश्चय के साथ उनका अनुमान किया जा सके—मूल्यांकन से उन्हें अछूता न रखा जाय।

मूल्यानुसार शुल्को तथा मिश्रित शुल्को के सापेक्ष लाभो के विषय में बहुत विवाद रहा है, किन्तु वर्तमान प्रणाली में सुधार किये जाने के विषय में कोई क्रियात्मक सुझाव प्राप्त नहीं हुआ है। वर्तमान कस्टम्स टैरिफ में निर्दिष्ट वस्तुओं की संख्या कम करने की बहुत कम गुंजाइश है। भारत के आयातों के प्रकार में परिवर्तन के कारण मूल्यानुसार शुल्को की निर्दिष्ट शुल्को में तबदीली कठिन होगी। भारतीय टैरिफ प्रणाली में वैकल्पिक और मिश्रित दरों का भाग गौण ही है, इसलिए उन मामलों के सिवाय जिनमें टैरिफ आयोग उनके प्रयोग के लिए विशेष रूप से सिफारिश करे, उन्हें समाप्त करना ही वाछनीय होगा।

तैयार माल की अपेक्षा उसके अगभूत हिस्सों पर अधिक ऊँची दर से शुल्क वसूल किये जाने के कुछ उदाहरणों की सूचना मिली है। ऐसी गड़बड़ियों से कोई गम्भीर प्रभाव नहीं पड़ता, क्योंकि क्रियात्मक रूप से इस प्रकार के सभी तैयार माल के आयात पर, जिसके विषय में शिकायतों की गई हैं, कठोर नियन्त्रण है। किन्तु जिन मामलों में ऐसी गड़बड़ी हो, और टैरिफ आयोग को अपील करने की सुविधा या शर्तनामे में माल उत्पादन की सुविधा न हो, उन मामलों में टैरिफ की दरों में उचित परिवर्तन किया जा सकता है।

अभी हाल में सामुद्रिक सीमा शुल्क अधिनियम में कुछ संशोधन किया गया है, जिससे निर्यातवाले माल के उत्पादन में प्रयुक्त होने के लिए आयात वाली सामग्री में न्यूनता लाई जा सके। ऐसा ज्ञात हुआ है कि इन संशोधनों को कार्यान्वित करने के लिए व्यापारियों के साथ बातचीत चल रही है। आयातित सामान को निर्माण के पश्चात् शुल्क मुक्त अवस्था में पुनःनिर्यात करने के लिए व्यापार को समुचित सुविधाओं की व्यवस्था की दृष्टि में उपर्युक्त संशोधनों का कार्यान्वित किया जाना बहुत आवश्यक है।

भारतीय सीमा शुल्क का विस्तार और उस पर पुनर्विचार आवश्यक हो गया है, और इस विषय में कुछ सुझाव भी दिये गये हैं। पुनर्विचार के समय केन्द्रीय राजस्व बोर्ड को इन बातों को ध्यान में रखना चाहिए।

आयात-व्यापार-नियन्त्रण और सीमा शुल्क के वर्गीकरण में एकरूपता के अभाव की ओर ध्यान आकृष्ट किया गया है। इन कठिनाइयों को दूर करने के लिए, जिन के कारण अब अधिक असुविधा नहीं थी—हाल ही में प्रशासकीय कार्यवाही की गई है। इसलिए बड़े परिमाण में पुनर्वर्गीकरण करने की 'जिसके कारण सन्नति काल में पर्याप्त अव्यवस्था हो सकती है' आवश्यकता नहीं है।

तम्बाकू पर उत्पाद-शुल्क

भारतीय अर्थ-व्यवस्था में तम्बाकू का महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसके उत्पादन का मूल्य ७१ करोड़ रुपये है और व्यापारी फसलों में महत्त्व के क्रम से इसका स्थान चौथा है। निर्यात की भी यह एक महत्त्वपूर्ण मद है। वैसे तो भारत के सभी हिस्सों में तम्बाकू की

खेती होती है, किन्तु घनीभूत कृषि के केवल चार ही क्षेत्र हैं। तम्बाकू की खपत कई रूपों में होती है। १९४३-४४ और १९५३-५४ के मध्य में तम्बाकू की खपत ३९ करोड़ पौंड से बढ़कर लगभग ४२२ करोड़ पौण्ड हो गई। हाल के वर्षों में सिगरेट और बीड़ी के उत्पादन में बहुत अधिक वृद्धि हुई है।

कर जाँच आयोग का विचार है कि तम्बाकू पर कर लगाने के लिए बहुत ठोस कारण है। सरकारी एकाधिकार के प्रश्न को यह कह कर छोड़ दिया गया है कि यह धन्धा बहुत भारी है और एकड़ के हिसाब से शुल्क लगाने की पद्धति को सरकारी प्रशासन की दृष्टि से बहुत कठिन माना गया है। इसलिए आयोग ने सिगरेटों के लिए नियमित उत्पाद-शुल्क-प्रणाली तथा तम्बाकू के दूसरे रूपों के लिए लाइसेन्स-प्रणाली—इन दोनों के संयुक्त रूप का सुझाव दिया है।

भारत सरकार अधिनियम, १९३५ से पहले केन्द्र से तम्बाकू पर कर लगाने का सम्बन्ध नहीं था। उपर्युक्त अधिनियम द्वारा तम्बाकू पर कर लगाने का अधिकार केन्द्र को दे दिया गया।

युद्ध में अतिरिक्त राजस्व प्राप्त करने की आवश्यकता से बाध्य होकर १ अप्रैल, १९४३ से तम्बाकू पर उत्पाद-शुल्क लगाया गया। दरें क्रमशः वर्धमान पैमाने के अनुसार थी। सिगरेटों के उत्पादन में प्रयुक्त होनेवाली “फ्ल्यू क्योर” तम्बाकू के लिए उसके मिश्रण में विद्यमान आयातित तम्बाकू के तत्वों के आधार पर अनुक्रमिक दरें निश्चित की गईं। खेती के काम में आने वाला, निर्यात किया जाने वाला, तथा उगानेवालों को सीमित मात्रा में अपने व्यक्तिगत प्रयोगार्थ रखने के लिए अनुमति प्राप्त तम्बाकू शुल्क-मुक्त थी।

सन् १९४४ में शुल्क की दरें बढ़ा दी गईं। १९४५ में “फ्ल्यू क्योर” तम्बाकू पर शुल्क की दरों में और क्रमिक वृद्धि की गई। १९४८ में सिगरेटों पर उत्पाद शुल्क लगा दिया गया, और दूसरी तरह के तम्बाकू पर शुल्क की दरें बढ़ा दी गईं। १९५१ में और भी नये समायोजन किये गये। १९५४ में सचित थोक की समस्या से परेशान इस व्यापार को कुछ अस्थायी राहत दी गई। यन्त्रीकरण को हतोत्साह करने तथा नियुक्त लोगों के वर्तमान स्तर को स्थिर रखने के लिए जुलाई, १९५४ में यन्त्रों द्वारा निमित्त बीडियों पर एक मिनिक शुल्क लगाया गया।

तम्बाकू पर लगने वाले शुल्क का इतिहास शुल्क को प्रयोग में लाने के मार्ग में आनेवाली कुछ कठिनाइयों को बताता है। १९५१ तक “अभिलिपित प्रयोग” की कसौटी काम में लाई जाती थी। यह ईमानदार करदाता को परेशान करनेवाली है, ऐसा कहकर इस पद्धति की समालोचना की जाती थी। सिगरेट के लिए प्रयुक्त होनेवाली किस्म को छोड़कर तम्बाकू की दूसरी सब किस्मों पर एक समान दर से शुल्क लगाने की प्रणाली के हक में १९५१ में थोड़े समय के लिए उपर्युक्त प्रणाली को छोड़ दिया गया। बीडियों के मामले में “अभिलिपित प्रयोग” वाली कसौटी के स्थान पर “प्रयोग में आ सकने योग्य” कसौटी को मान लिया गया। विभाग द्वारा अपने विवेक के अनुसार कर लगाने की नई प्रणाली व्यापार को अच्छी नहीं लगी, और इस विषय में बड़ी सख्या में प्रार्थना-पत्र प्रस्तुत किये गये।

दो वैकल्पिक कसौटियों में “योग्यता” वाली कसौटी वस्तु रूप में लागू करने के अधिक सुयोग्य है, वशर्ते कि प्रारम्भिक वर्गीकरण वैज्ञानिक हो। चूँकि एक समान दर पर शुल्क वसूल करने के सिवाय दूसरा कोई क्रियात्मक विकल्प नहीं है, इसलिए काम में लाई जानेवाली कार्यविधि पर विस्तृत पुनर्विचार करने के लिए सब सम्भव उपाय किये जाने चाहिए। विशेषज्ञों की एक समिति को, जिसमें एक विक्री विशेषज्ञ तथा व्यापार का एक प्रतिनिधि हो, इस प्रश्न पर पूरा-पूरा विचार करना चाहिए।

एक समान दर का लागू करना प्रशासनिक दृष्टि से भी आसान है, और यह मानकर कि राजस्व में कोई कमी नहीं करनी चाहिए इस दर को एक पौण्ड पर ९ आ० के हिसाब से निश्चित करना चाहिए। इसका मतलब कम दरों वाली किस्मों पर ५० प्रतिशत अतिरिक्त भार डालना होगा। तम्बाकू की विभिन्न किस्मों की खपत किस प्रकार है, इस पर कभी वैज्ञानिक जाँच-पड़ताल नहीं की गई है, इसलिए यह कह सकना मुश्किल है कि प्रयोग में लाने के लिए चुनी गई तम्बाकू की किस्म का मूल्य पूर्णतः सगत ही है। भिन्नक शुल्क के साथ खपत की गतिविधि के आधार पर विभिन्न किस्मों के प्रयोग के लिए भार का समायोजन कर सकना संभव होगा। दर के एक समान होने की हालत में सब किस्मों में ह्रास भी एक रूप होगा।

दूसरा विकल्प कम दर पर शुल्क लगाना हो सकता है। मशीनों द्वारा उत्पादित वीडियो पर शुल्क लगाने से इसका तम्बाकू की सस्ती किस्मों पर अधिक भार नहीं पड़ेगा। आयोग का कहना है, “वीडियो पर लगने वाले उत्पाद-शुल्क की प्रणाली में वर्तमान स्तर पर आमूल चूल परिवर्तन वाले किसी भी परीक्षण के हम विरोधी हैं। हम सिफारिश करते हैं कि वर्तमान भिन्नक शुल्क को जारी रखना चाहिए तथा वीडियो के लिए “प्रयोग में आ सकने योग्य” कसौटी में सुधार किया जाना चाहिए।”

सिगरेट पर लगनेवाले शुल्क का कई अवस्थाओं से विकास हुआ है। उत्पादित सिगरेटों पर थोक के नकद मूल्य से सम्बद्ध खण्डों पर आधारित एक क्रमवर्धमान दर की सूची १९४८ में लागू की गई। एक आनुक्रमिक अधिभार भी लगा दिया गया। क्रम से बढ़ती हुई दुहरी दर और क्रमिक अधिभार के कारण यह प्रणाली जटिल दृष्टिगोचर होती है, इसलिए सरल प्रणाली को लागू करने की माँग आम थी। अभी कुछ समय तक तो आयात किये गये तम्बाकू का प्रयोग होता रहेगा। इसलिए एकपदी शुल्क को तो पसन्द नहीं किया जा सकता। प्रयुक्त किये जानेवाले ‘मिश्रणों’ तम्बाकू पर लगनेवाले आयात-शुल्क और उत्पाद-शुल्क की दर पर राजस्व की प्राप्ति आधारित होती है। यदि अनुत्पादित तम्बाकू के लिए एकपदी कर स्वीकार कर लिया जाये, तो आपेक्षिक रूप से कम शुल्क देकर भी अच्छी किस्मों की प्राप्ति के लिए मिश्रणों में भिन्नता लाई जा सकती है। कुल मिलाकर “अनुत्पादित तम्बाकू पर शुल्क लगाने के विषय में वर्तमान उन्नत ढाँचे को जारी रखना ही उत्तम मार्ग है।”

वीडी और सिगरेट के व्यापार में विद्यमान प्रतियोगिता की ठीक मात्रा का सूचक कोई सबूत उपलब्ध नहीं है। वीडो उद्योग में बहुत बड़ी संख्या में लोगों के होने के कारण दोनों में विद्यमान भेद को घटानेवाला कोई प्रयत्न नहीं किया जाना चाहिए।

उत्पादित तम्बाकू के शुल्क के ढाँचे में सुधार करने के लिए बहुत से सुझाव दिये गये हैं। १० रु० से १५ रु० तक की मूल्य वाली सिगरेटों के वर्ग पर से अधिभार को समाप्त कर देने के सिवाय टैरिफ में सशोषन की सिफारिश नहीं की जा सकती, और इस प्रकार होने वाली हानि को ४० रु० से ५० रु० तक की मूल्यवाली सिगरेटों के वर्ग पर दर बढ़ाकर पूरा किया जा सकता है। वर्तमान अधिभार को मूलभूत शुल्क में ही मिला देना चाहिए।

उत्पादन, मूल्य और बाजार की स्थिति में परिवर्तन इतने स्पष्ट नहीं हैं कि अनुत्पादित तम्बाकू पर लगनेवाले शुल्क की सामान्य दरों में कमी को न्यायोचित ठहराया जा सके।

दूसरे उत्पाद-शुल्क

इसके बाद आयोग ने तम्बाकू के अलावा अन्य जिसो पर शुल्क की दरों की उपयुक्तता पर विचार किया है।

कहूँ के बारे में आयोग से यह कहा गया था कि शुल्क की वर्तमान दर अत्यधिक है। यह शुल्क थोक माल का उतना ही प्रतिशत है, जितना कि पैकेज चाय पर शुल्क है, इसलिए इस मामले में कमी का कोई प्रश्न नहीं है।

कुछ लोगों ने मोटर स्प्रिट पर उत्पाद शुल्क में कमी करने का सुझाव पेश किया था। जब भारत में तैलशोधनशालाएँ अच्छी तरह स्थापित हो जाएँ, तब इस अवधि में उचित जाँच-पड़ताल की जाय। इस समय उत्पाद शुल्क घटाने का कोई कारण नहीं।

मिट्टी के तेल पर आयात शुल्क का आपात उसी प्रकार है जैसे उत्पाद शुल्क का, वह १९३८-३९ में ५५ प्रतिशत था और १९५३-५४ में घटकर २६ प्रतिशत हो गया। चूँकि इस चीज की पूर्ति आयात से होती है, इसलिए स्पष्ट है कि शुल्क भार घटा है। इसलिए इस शुल्क में काफी वृद्धि की गुंजाइश है।

यह कहा गया कि चीनी पर उत्पाद शुल्क से मध्य वर्ग के करभार में भारी वृद्धि होती है और उपभोग घटता है। इस बात का कोई प्रमाण नहीं है कि शुल्क की दर से उपभोग पर असर पड़ता है। १९४०-४१ में जहाँ शुल्क थोक मूल्य का २१ प्रतिशत था, वहाँ वह घटकर अब ९ प्रतिशत हो गया है। इस दर में वृद्धि की काफी गुंजाइश है।

आयातों पर अधिक राजस्व शुल्क के परिणाम-स्वरूप दियासलाई का घघा पनपा था और, १९२४-२५ की कर जाँच समिति ने इस पर उत्पाद शुल्क लगाने की सिफारिश की थी। पहले पहल १९३४ में इससे उत्पाद शुल्क वसूल किया गया था। कुटीर शिल्प की स्थिति के रक्षण के लिए छूट की व्यवस्था कर सबधी योजना की एक विशेषता रही है। १९४१ में शुल्क की दरें दुगुनी कर दी गई थी, और ५० का एक नया टैरिफ वर्ग लागू हुआ था। १९४८-४९ में दियासलाई के उत्पादन के प्रमापीकरण के प्रश्न पर विचार हुआ था। अतः में दियासलाई के बक्सों के दो आकार यानी ६० और ४० के आकार तय किये गये। मझले आकार के कारखानों के लिए एक दूसरा तरजीह प्राप्त वर्ग प्रवर्तित हुआ।

एक सुझाव यह रक्खा गया था कि दियासलाई के जो कारखाने कुटीर शिल्प के ढग से कार्य करते हैं, उन पर तरजीह मूलक टैरिफ लागू कर दिया जाए। इस घघे

की परिस्थितियों तथा उत्पादन की तुलनात्मक लागतों पर व्यौरेवार जाँच पड़ताल के बाद ही कोई फैसला हो सकता है। जिन इकाइयों को इस समय रियायतें प्राप्त हैं, वे गत कई सालों में बाजार में अपना भाग बढ़ा सकी हैं। सरकार को चाहिए कि वह छोटी इकाइयों की उत्पादन लागतों के संवर्धन में जाँच करे, जिससे यह तय हो सके कि उन्हें कितनी तरजीह दी जाय।

सन् १९३४ में जब से यह शुल्क लागू हुआ, तब से केवल १९४१ में शुल्क की प्रमाणीकृत दर में वृद्धि की गई। प्रति व्यक्ति करापात मुश्किल से चार आने हैं। उपभोग का अधिकतर हिस्सा घूमपान के क्षेत्र में है, और इसीलिए उपभोक्ताओं पर अतिरिक्त कर लगाना युक्तियुक्त मालूम होता है। विकास कार्य के निमित्त राजस्व प्राप्त करने के लिए शुल्क में वृद्धि इसलिए उचित है। फुटकर दामो, मुनाफे की दरों, विक्री कर इत्यादि की अच्छी तरह जाँच करने के बाद ही यह तय हो सकता है कि वृद्धि कितनी हो।

यांत्रिक लाइटरो पर शुल्क की वर्तमान दर बहुत अधिक है। उत्पाद शुल्क में छूट देना जरूरी है, और १०० रुपये वाली लाइसेंस फीस ही रक्खी जाय। चूंकि उत्पाद शुल्क पर आयात शुल्क कुछ बढ़ कर ही है, इस कारण इसके फलस्वरूप किसी प्रकार के संतुलन की आवश्यकता नहीं है।

इस्पात के 'इन्गोटों' पर थोक मूल्य का १४ प्रतिशत शुल्क है, इसलिये यह किसी भी प्रकार हानिकारक नहीं है, क्योंकि देशी इस्पात का मूल्य बाहर से मँगाये हुए इस्पात से कम है। मूल्य एकत्र करने की व्यवस्था को देखते हुए शुल्क में वृद्धि जरूरी नहीं।

मोटरगाड़ी कर जाँच समिति ने अभी अभी मोटर गाड़ियों की कर संबंधी स्थिति पर विचार किया था, पर उसने टायरों पर शुल्क घटाने का कोई सुझाव नहीं रखा था। किसी परिवर्तन का सुझाव नहीं दिया जा रहा है।

वानस्पतिक वस्तुओं पर उत्पाद शुल्क थोक मूल्य का केवल ५ प्रतिशत है। इसे घटाने का कोई प्रश्न नहीं। इस समय कर बढ़ाने का भी कोई प्रश्न नहीं है, क्योंकि यह उद्योग अपनी क्षमता के ५३ प्रतिशत पर ही काम कर रहा है।

यदि वनस्पति तेल पर कर लगाना है, तो वानस्पतिक वस्तुओं के निर्माण के लिए जो परिमाण काम में लाये जायें, उन्हें कोई छूट न दी जाये, यह वाछनीय है कि तेल और वानस्पतिक वस्तुओं में मौजूदा भिन्नक कायम रखा जाये।

सन् १९४४ से चाय पर उत्पाद शुल्क लगाया गया है। प्रति पाउंड २ आने की दर थी, और १९४८ में इसे बढ़ाकर ३ आने की दर कर दी गई। मूल्यों में बहुत अधिक कमी होने के कारण १९५२ में चाय के घड़े में सकट की स्थिति उत्पन्न हो गई। कुछ अधिकारियों ने इस पर जाँच की और कुछ छूट देने का सुझाव रखा। शुल्क में सामान्य कमी व्यावहारिक नहीं समझी गई, और शुल्क का ढाँचा इस तरह संतुलित किया गया कि खुली चाय पर एक आना प्रति पाउंडवाला कम शुल्क उस समय लगाया जाता है जब कि यह वागान छोड़कर जाती है, इसके बाद जब ब्लैंडिंग और पैकिंग के बाद वह थोक के आकारों में बंद होकर निकलती है, तो उस पर प्रति पाउंड तीन आना शुल्क लगता है। इस समय खुली हुई तथा

पैकेज चाय पर जो क्रमशः एक आना और चार आना प्रति पाउंड शुल्क लगता है, वह थोक मूल्य का ४२ और ८६ प्रतिशत है, और दोनों शुल्कों में बढ़ती की गुजाइश है।

कपड़े पर वर्तमान उत्पाद शुल्क १९४९ में प्रवर्तित हुआ था। यह शुल्क पहले मिल के कपड़ों पर ही लागू था और करघे के कपड़ों पर लागू नहीं था। यहाँ तक कि शक्तिचालित करघों पर भी यह शुल्क नहीं लगता था। १९५० में इस शुल्क में कुछ परिवर्तन कर दिया गया। वित्त अधिनियम, १९५३ में शुल्क को दरों पर पुनर्विचार हुआ, अत्यन्त महीन कपड़े के प्रति गज पर ३ आने ३ पाई तथा महीन कपड़े पर १ आना ३ पाई शुल्क निश्चित किया गया। मझली किस्म तथा मोटे कपड़ों पर शुल्क प्रति गज ३ पाई कायम रखा गया। १५ फरवरी, १९५३ से शुल्क योग्य कपड़ों की सारी किस्मों पर प्रतिगज ३ पाई की दर से एक अतिरिक्त सामान्य शुल्क भी लागू था, और इससे वसूल की हुई रकम खादी तथा करघे के कपड़ों की उन्नति के लिये निर्दिष्ट थी। २५ अक्टूबर, १९५३ से अत्यन्त महीन कपड़ों पर शुल्क ३ आने ३ पाई से घटाकर प्रतिगज २ आना कर दिया गया। १९५४ में इसी पर शुल्क की दर बढ़ाकर प्रति गज २ आने ६ पाई, महीन कपड़ों पर प्रतिगज १ आना ६ पाई और मझली तथा मोटी किस्म के कपड़ों पर प्रतिगज ६ पाई कर दी गयी। मिल में धोतियों के उत्पादन पर रोक लगाने के लिए मिल की बनी हुई धोतियों पर २६ अक्टूबर १९५३ से अतिरिक्त उत्पाद शुल्क के रूप में प्रतिगज २ आने से लेकर ८ आने तक उत्पाद शुल्क वसूल किया जाने लगा। फिर भी शुल्क का आपात ऊँचा नहीं है, शुल्क का यह आपात अत्यन्त महीन, मोटे और मझली किस्म के कपड़ों के थोक मूल्य का क्रमशः १६९ प्रतिशत, ६७ प्रतिशत और ६४ प्रतिशत है।

१९५४ में कच्ची रूई के आयात शुल्क के उच्छेदन तथा उत्पाद शुल्क में परिवर्तन से राजस्व में ऐसी किस्मों के कारण वृद्धि हुई जो बाहर से मँगवाई हुई रूई से नहीं बनती थी।

सब तरह के कपड़ों पर कुछ मामूली हद तक शुल्क बढ़ाने की गुजाइश है। केवल सूत के नम्बर से ही उनमें फर्क करना कुछ हद तक गलत है। सूत के नम्बर पर आधारित जो वर्तमान शुल्क-मदति है, उसके अलावा विभिन्न किस्म के कपड़ों के लिए विभिन्न शुल्क-दरों को निर्दिष्ट करने की संभावना पर तथा वसूली को क्रमिक बनाने के विषय पर विचार होना चाहिए। १९५४-५५ के बजट में पहली बार रायन तथा नकली रेशम की चीजों पर उत्पाद शुल्क लगाया गया, जो थोक मूल्यों का लगभग ७ प्रतिशत है।

सीमेंट पर भी पहले पहल १९५४-५५ में उत्पाद शुल्क लगा, जो थोक मूल्यों का ५ प्रतिशत है।

इसी प्रकार साबुन पर भी पहले पहल शुल्क लगा, जो थोक मूल्य का ७ से १० प्रतिशत है।

१९५४-५५ में जो नये उत्पाद शुल्क लगे, उनमें जूतों पर जो नया शुल्क लगा, वह इस दिशा में सबसे अन्तिम था।

इन नये शुल्कों के क्या परिणाम रहे, इस पर अभी विचार करने का समय नहीं आया और इनकी दरों में कोई तबदीली न की जाए।

कई उत्पाद शुल्कों की एक विशेषता यह है कि छोटे पैमाने पर उत्पादन को शुल्क की

छूट दी गई है। रियायतें तथा छूटें विभिन्न आधारों पर दी जाती हैं, जैसे विजली या यन्त्र का प्रयोग न करना, मजदूरी की सख्या, संगठन का प्रकार या आकार, उपज का प्रकार-भेद तथा उत्पादन का स्तर आदि। छोटी इकाइयों के उत्पादन पर देख-रेख रखने के संबंध से जो प्रशासनीय समस्या उठ खड़ी होती है, उसके कारण कुछ छूट दी गई हैं।

भारतीय अर्थव्यवस्था की दृष्टि से कुटीर शिल्प तथा छोटे पैमाने के धंधों को प्रोत्साहन देने के विशेष कारण हैं। समय समय पर इन रियायतों के परिणामों पर विचार होना चाहिए जिससे परिवर्तनशील आवश्यकताओं के साथ नीति का ताल-मेल रहे।

ताजे उत्पाद शुल्कों के संबंध में इतना कहा जा सकता है कि उत्पादन इतना बढ़ चुका है कि उत्पाद शुल्क लगाये जा सकते हैं। शुल्क की क्या दर हो, यह बताना संभव नहीं है। संभव है कि शुल्क लगाने के पहले सरकार को ब्याँरेवार जाँच करनी पड़े।

संरक्षण के कारण सिलाई की मशीनों का धंधा विकसित हो चुका है, और उत्पादन इतना अधिक हो रहा है कि औद्योगिक मशीनों के अतिरिक्त देश की बाकी आवश्यकताएँ पूरी हो सकती हैं। इसका मूल्य लगभग १ करोड़ ५० लाख रुपये है, और इस पर कुछ मामूली शुल्क उचित मालूम होता है।

वनस्पति तेल पर भी शुल्क उचित है क्योंकि इसी प्रकार की खेती की उपजें जैसे रुई और तम्बाकू पर किसी न किसी सोपान पर चलकर उत्पाद शुल्क लगता है। उत्पादित कुल परिमाण लगभग १४ लाख १० हजार टन है, जिसमें से ३ लाख ६० हजार टन धानियों से निकाला गया। केन्द्रीय उत्पाद विभाग भी भारतीय तिलहन कमेटी अधिनियम के अनुसार एक उपकर वसूल कर रहा है। इसके लिए संग्रहार्थ संगठन निर्मित करना कठिन नहीं है। धानी से उत्पन्न माल को छूट दी जाय, और उस पर तुलनात्मक रूप से कम शुल्क वसूल किया जाय।

ऊनी वस्त्रों पर भी मामूली शुल्क की गुंजाइश है, क्योंकि सूती वस्त्र तथा नकली रेशम पर उत्पाद शुल्क लागू है। कच्ची ऊन तथा ऊन के टापो (tops) पर कोई आयात शुल्क नहीं है, इसलिए शुल्क लगाने का और भी समर्थन होता है। मोटे कम्बल तथा ऐसी चीजें जो गरीबों के इस्तेमाल में आती हैं, शुल्क से बरी की जायें।

अब देशी विस्कुटों से देश की करीब करीब सारी आवश्यकताएँ पूरी हो जाती हैं, इसलिए इस वस्तु पर भी मामूली शुल्क उचित है।

संरक्षण मिलने के कारण कागज का धंधा विकसित हुआ है, और इस पर मामूली शुल्क लगाया जा सकता है। हाथ के बने कागज पर शुल्क न लगाया जाय।

इसी प्रकार संरक्षण के कारण सूखी और स्टोरेज बैटरियों का धंधा हाल के वर्षों में बढ़ा है, इस पर मामूली शुल्क संभव है।

देशी विजली की वस्तियों ने बाहर से आनेवाली वस्तियों की कई किस्मों का स्थान ले लिया है, इन पर मामूली शुल्क लगाया जा सकता है।

१९२५ की कर जाँच समिति ने एअरेटेड पानियों पर कर लगाने का सुझाव दिया था। अर्ध-विलासिता की वस्तु होने के कारण कर लगाने के लिए यह अच्छी चीज है।

बड़े कारखानों की उपजों पर थोड़ा कर तथा छोटी इकाइयों को छूट देने की सिफारिश की जाती है; हाँ, यदि क्रमिक दरें हो तो अच्छी बात है।

उच्च आयात-शुल्क तथा आयात पर प्रतिवध होने के कारण विजली के पखों के उद्योग का विकास हुआ है। इस पर भी मामूली शुल्क लगाया जा सकता है।

काँच की चादरों पर उच्च राजस्व शुल्क तथा संरक्षण के कारण काँच उद्योग का बहुत विस्तार हुआ है, इसलिए इस पर काफी मात्रा में शुल्क लगाना उचित होगा।

हाल के वर्षों में पेट्टो और वॉनिशो का अच्छा उत्पादन रहा। यह ६ करोड़ रुपये के मूल्य का लगभग ३१ हजार टन उत्पन्न हुआ है। मामूली शुल्क लगाने की सिफारिश की जाती है।

हाल के वर्षों में ऊँचे दर्जे की चीनी मिट्टी तथा अन्य उन्नत मिट्टियों के वर्तन बनाने में अच्छी प्रगति हुई है, और प्रतिवर्ष लगभग साढ़े तीन करोड़ रुपये के वर्तन बनाये जाते हैं। इस पर काफी मात्रा में शुल्क लग सकता है।

वर्तमान शुल्कों में जो वृद्धि और नये शुल्कों को लगाने के जो सुझाव पेश किये गये हैं, उनसे केन्द्रीय उत्पाद से होने वाले वर्तमान राजस्व में ४० से ४५ प्रतिशत की वृद्धि होने की आशा है।

सीमा-शुल्क तथा उत्पाद-शुल्को सबधी प्रशासन समस्याएँ

सीमा-शुल्क-प्रशासन

समुद्र सीमा शुल्क अधिनियम १८७८, भूमि सीमा शुल्क अधिनियम १९२४ तथा भारतीय टैरिफ अधिनियम, १९३४ मुख्य कानून हैं जिन पर सीमा शुल्क विभाग प्रशासन करता है। भूमि सीमा शुल्क का प्रशासन केन्द्रीय उत्पाद विभाग करता है, इसके अलावा वह आयात तथा निर्यात नियन्त्रणों का भी प्रशासन करता है। इसी को कुछ निपेधात्मक आज्ञाओं को कार्यान्वित करने का अधिकार है।

यह सुझाव दिया गया है कि सीमा शुल्क विभाग में जो अपील सुननेवाला भाग है, उसे वित्त मंत्रालय से स्वतंत्र कर दिया जाये। इस आलोचना में कुछ दम जरूर है कि अपील सुननेवाले अधिकारी के रूप में कलेक्टर आफ कस्टम्स राजस्व के केन्द्रीय बोर्ड से हिदायतें लेगा तथा बोर्ड से भी, मुख्य कस्टम्स अधिकारी के रूप में यह आशा नहीं की जा सकती है कि वह अपीलों पर विचार करते समय विलकुल ही निरासक्त तथा वस्तुवादी दृष्टिकोण अपनाये। पर साथ ही सीमा शुल्क यन्त्र को आवश्यक रूप से द्रुत कार्यकारी और असरदार होना है, और लम्बी कार्रवाइयों के जटिल पचड़ों से उसके काम में बाधा नहीं पड़नी चाहिए। इसलिए आयकर विभाग में जिस तरह का अपील सम्बन्धी विभाग है, उस तरह के विभाग की गुंजाइश इसमें नहीं मालूम होती। पर बोर्ड या कलेक्टर के विरुद्ध जो पुनर्विचार प्रार्थना-पत्र पेश किये जायें, उन पर एक ट्रिब्यूनल विचार करे, जिसमें कोई अवसर-प्राप्त या कार्यकारी उच्च न्यायालय का न्यायाधीश तथा सीमा शुल्क प्रशासन का एक तज्ज्वेकार सदस्य रहे। यह ट्रिब्यूनल वित्त मंत्रालय से स्वतंत्र रहे।

इस समय अधिकारियों द्वारा निकाले हुए राजस्व के लिए हानिकारक आज्ञापत्रों के सशोधन के लिए कोई व्यवस्था नहीं है। कलेक्टरों को आज्ञापत्रों पर पुनर्विचार करने का अधिकार दिया जाना चाहिए। करदाताओं की बातों को सुन लेने के बाद ही आज्ञा देनी चाहिए, और उन पर अपील समभव होनी चाहिए।

कई बार माल इसलिए नहीं छूट पाते कि सीमा शुल्क के सम्बन्ध में झगड़े उठ खड़े होते हैं। मतभेदों पर निर्णय करने के लिए कलेक्टर के पास विभागीय हिदायतें इस प्रकार की होनी चाहिए कि उसे यह अधिकार हो कि कम दर पर शुल्क की भुगतान के साथ साथ यदि माल का मालिक विचाराधीन बाकी रकम के सम्बन्ध में अगीकार पत्र दे दे, तो माल छोड़ दिया जाय। वर्तमान समय में अस्थायी कर निर्धारण का जो तरीका है, उसे कानून का बल प्राप्त नहीं है, इसलिए कानून में इस प्रकार से सुधार करना चाहिए कि काम बने और साथ ही राजस्व सुरक्षित रहे।

भारत के अन्दर विदेशी वस्तियाँ होने के कारण चोरी से माल का आवागमन होता है, और इससे व्यापार पर बुरा असर पड़ता है, साथ ही निवारणात्मक उपायों के सिलसिले में बहुत खर्च उठाना पड़ता है। ऐसे सख्त कानूनी तथा प्रशासनीय उपाय किये जाने चाहिए जिससे यह बुराई कम से कम हो जाए। सामुद्रिक सीमा शुल्क अधिनियम का सशोधन इस तरह होना चाहिए कि चोरी से माल का आवागमन करना कानूनन जुर्म हो जाए, सीमा शुल्क अधिकारियों को अहातों की तलाशी लेने का, समन जारी करने का, चोरी से माल मँगाने-वालों से पूछ-ताछ करने का तथा चोरी से माल मँगाने के सम्बन्ध में सदिग्ध व्यक्ति को, जिसके पास शुल्क योग्य माल हो, अपनी निर्दोषिता प्रमाणित करने का अधिकार दिया जाए।

सीमा शुल्क अधिकारियों को जो सूचनाएँ प्राप्त होती हैं, उनको प्रकट करने के सम्बन्ध में वे ही व्यवस्थाएँ लागू की जाएँ जो आयकर विभाग में लागू हैं।

केन्द्रीय उत्पाद प्रशासन

केन्द्रीय उत्पाद सम्बन्धी मामलों में अपील करने का तरीका सीमा शुल्क विभाग की तरह है। भारत सरकार को दिये गये पुनर्विचार वाले प्रार्थनापत्र की सुनवाई एक अपील सुननेवाला ट्रिब्यूनल उसी प्रकार से करे, जिस प्रकार से सीमा शुल्कवाले भाग में होता है। सीमा शुल्क के सम्बन्ध में अपील सुनने के लिए जिस तरह के ट्रिब्यूनल का सुझाव रखा गया है, वही केन्द्रीय उत्पाद-सम्बन्धी मामलों की भी सुनाई करे। केन्द्रीय उत्पाद नियमों के अनुसार कारखानों के अहातों से माल छुड़ाने का जो तरीका है, उसकी कुछ आलोचना की गई है। यह कहा गया है कि इससे माल उत्पादन की प्रक्रिया में हस्तक्षेप होता है, सरकार पर अधिक खर्च पड़ता है तथा माल-उत्पादकों के लिए परेशानी पैदा करता है। जाँचे हुए हिसाब किताब के आधार पर शुल्क लिये जाने का सुझाव दिया गया है।

कर संग्रह का वर्तमान तरीका प्रशासन तथा माल उत्पादक, दोनों के लिए सुविधाजनक है, और यद्यपि यह शुल्क माल पर ही शुल्क है, और इसे तभी एकत्र करना चाहिए जब माल तैयार हो जाय, फिर भी व्यावहारिक कठिनाइयों के कारण कारखाने से माल छुड़ाने

के समय शुल्क एकत्र करना सुविधाजनक पाया गया है। यह भी बताना दिया जाय कि व्यावहारिक रूप से भारत में जो तरीका प्रचलित है, वह वही है जो अन्यत्र प्रचलित है। प्रायः प्रत्येक देश में भौतिक देख-रेख अनिवार्य समझी जाती है।

विभाग की जिम्मेदारियों को देखते हुए शुल्क एकत्र करने की लागत संगृहीत शुल्कों का ४५ प्रतिशत है, जिसे अधिक नहीं कहा जा सकता है।

छोटे पैमाने पर दियासलाई बनाने वालों की ओर से यह शिकायत की गई है कि सुरक्षा प्रतिज्ञापत्र (सिक्यूरिटी वाड) तथा शुल्क की पेशगी अदायगी में कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं। चूँकि दियासलाई को शुल्क का भुगतान न होने तक उत्पाद अधिकारियों की देखरेख में गोदामों में रखना पड़ता है, इसलिए कुछ हद तक राजस्व तो सुरक्षित हो जाता है। इसलिए यह सुझाव दिया जा रहा है कि छोटी इकाइयों को राहत देने के लिए प्रतिभूति वाले प्रतिज्ञापत्र (वाड विद इयोरिटी) का तरीका अपनाया जाय।

दियासलाई पर उत्पाद शुल्क थोक मूल्य का ५० प्रतिशत है। इसलिए दियासलाई को विक्री के पहले शुल्क के भुगतान के लिए रुपये अटका देने में कुटीर कारखानों को काफी कठिनाई होती है। शेष के रूप में बाद को उत्पाद-शुल्क की भुगतान की पद्धति राहत देने के लिए अपनाई जा सकती है। बाकी रकम के लिए प्रतिभूति वाला प्रतिज्ञापत्र लिया जा सकता है और अगले महीने की अन्तिम तारीख तक शुल्क जमा किये जाने को कहा जा सकता है।

तम्बाकू के बारे में भी बहुत सी बातें पेश की गईं। यह सुझाव रखा गया था कि उत्पादकों से कहा जाय कि वह फौरन ही अपनी फसल का बारा-न्यारा कर डालें और फसल के साल के अगले साल के ३० जून तक उसे अटका न रखें। पर ऐसा करने से उत्पादक व्यापारियों के शिकार हो जायगे और इसलिए इस सुविधा को हटाने में कोई तत्त्व नहीं है।

मालगुदाम लाइसेंसदारों के हिसाब-किताब के लिए एक अधिक सरल तरीके को विकसित करने की आवश्यकता है, और परिवहन, गोदाम तथा विधायन में होनेवाली हानियों पर भी विचार होना चाहिए। परिवहन नियन्त्रण की पद्धति के सम्बन्ध में भी कुछ शिकायतें की गई हैं, पर नियन्त्रण पद्धति के अत्यधिक सरलीकरण की आवश्यकता ज्ञात नहीं होती।

तीसरी जिल्द

राज्य और स्थानीय कर

राज्य कर

विक्री कर की कुछ विशेषताएँ

१९३८ के पहले किसी भी राज्य में विक्री-कर न था, और आज कुछ ही ऐसे राज्य होंगे, जहाँ विक्री-कर नहीं है। विक्री-कर से इतनी समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं, जितनी कि किसी और कर से नहीं हुई। अन्य करो की तुलना में यह कर अधिक लोगों तथा स्वार्थों को स्पर्श करता है। एक तरफ तो उपभोक्ता है, यानी करयोग्य वस्तु का ग्राहक, दूसरी तरफ विक्रेता है जिससे यह लिया जाता है, तीसरी तरफ वह उद्योग है जिस पर इसके कई तरह के परिणाम होते हैं, अन्त में राज्य सरकारें हैं जो अधिक से अधिक राजस्व के लिए व्यग्र हैं, पर उनके सामने बढ़ते हुए विस्तृत करापवचन की समस्या है। इसके अतिरिक्त सविधान के ढाँचे के अन्दर विभिन्न राज्यों में संयोजन की बात भी है।

विक्री-करो से कई समस्याएँ उत्पन्न होती हैं। उपभोक्ता और विक्रेता द्वारा मिलकर करापवचन किये जाने की समस्या है। दूसरी समस्या का रूप यह है कि विक्रेता कर तो वसूल करता है, पर सरकार में जमा नहीं करता। तीसरी समस्या विक्रेता पर किये गये जटिल तकाजों की है। उधर भारत भर में अपना माल चलाने के लिए उद्योग-वधों को यह शिकायत बनी रहती है कि सर्वत्र एक तरह की दरें और नियम नहीं हैं। इसके अलावा राज्य सरकारों के सामने करापवचन की बहुत भारी समस्या है।

विक्री करो के सबब में तरह तरह के सुझाव दिये गये हैं, कुछ ने केन्द्रीकरण का सुझाव रखा है, कुछ ने सभी राज्य सरकारों के द्वारा एकरूप बहुपदी अथवा एकपदी कर, निर्वाचनात्मक विक्री-करो तथा क्रयकर का सुझाव रखा है।

विक्री-कर और क्रयकर अलग अलग हैं। राज्य समाचारपत्रों के अलावा मालों पर दोनों कर वसूल कर सकता है। विक्री-तथा-क्रय के कारोबार में विक्री कर बेचने वाले से वसूल किया जाता है, तथा क्रय-कर क्रेता से वसूल किया जाता है। जब किसी पंजीकृत कारोवारी की विक्री के हिसाब पर यह कर वसूल किया जाता है तो यह विक्रय कर है, और जब क्रेता के कारोबार पर यह वसूल किया जाए तब यह क्रय-कर होता है। जब खरीदा हुआ माल बहुत विशिष्ट हो, और उसका आसानी से पता लगाया जा सके, जैसे उदाहरण-स्वरूप एक मोटरकार, तब क्रय-कर निजी क्रेता से वसूल किया जा सकता है। इसके अलावा क्रय-कर साधारण रूप से कारोवारी तक सीमित है।

कुछ राज्यों में विक्री-कर का वर्णन करने के लिए कारोबार कर (टर्नओवर टैक्स) शब्द काम में लाया जाता है। पर इस कारोबार-कर में कोई ऐसी विशेषता नहीं है, जो भारत में विकसित पद्धतियों में इसे विक्री या क्रय-कर से अलग कर सकती हो, यह तो महज सुविधा के लिए इस प्रकार से वर्णन किया गया है। कई बार कारोबार-कर शब्द से इस बात पर जोर देने की चेष्टा की गई कि सम्बद्ध विक्री-कर आम किस्म का है। एक अन्य शब्द से यह विशेषता अच्छी तरह बताई जा सकती है, वह शब्द है 'आम विक्री कर' जो 'निर्वाचनात्मक विक्री-कर' से अलग है।

आम विक्री-कर की दो किस्में हैं, बहुपदी और एकपदी। एक युग्मपदी कर भी है जिसका उद्देश्य यह है कि कर की कुल रकम पर, जो शायद जोड़ी गई हो, नियन्त्रण रखा जा सके। एकपदी और युग्मपदी कर साधारणतः तुलनात्मक रूप से ऊँची दरों पर वसूल किये जाते हैं। कुछ छूट आम हैं, और 'आपात नियन्त्रित' शब्द से मोटे तौर पर एकपदी और युग्मपदी पद्धतियों का वर्णन हो जाता है। बहुपदी पद्धति ढाँचे अथवा उद्देश्य की दृष्टि से आपात नियन्त्रित नहीं है, पर तुलनात्मक रूप से दर थोड़ी है, और उसमें छूटें कम हैं।

दोनों हालतों में पजीकरण पद्धति जरूरी है। आपात नियन्त्रित पद्धति में एक महत्वपूर्ण शर्त यह है कि पजीकृत व्यापारियों के लिए आवश्यक हिसाब-किताब रखना जरूरी है।

बहुपदी विक्री-कर में कारोबारी पजीकृत होता है, पर प्रत्येक कारोबारी पहले के या बाद के कारोबारी की परवाह न करते हुए कर देता है। इससे हिसाब-किताब तुलनात्मक रूप से सरल होता है, छूटें कम होती हैं तथा अधिक सख्या में पजीकृत कारोबारी होते हैं। आपात नियन्त्रित पद्धति की दर से इसकी दर विशेष रूप से कम होती है।

अदालतों के कई प्रतिवेदित फैसलों में विक्री शब्द की परिभाषा की गई है। विभिन्न राज्यों में इसका वास्तविक अर्थ भिन्न है। मद्रास, मैसूर, तिरुवाकुर-कोचीन और हैदराबाद में विक्री का अर्थ व्यापार या व्यवसाय के दौरान में संपत्ति का हस्तांतरण है। पश्चिम बंगाल और दिल्ली में विक्री का अर्थ धन के लिए माल के रूप में संपत्ति का हस्तांतरण है। कुछ राज्यों के अधिनियमों के अनुसार राज्य के अन्दर तभी विक्री हुई मानते हैं, यदि विक्री या क्रय का कार्य करते समय माल वास्तविक रूप में उस राज्य में हो। कुछ राज्यों में किसी शर्तनामे को पूरा करते हुए माल के रूप में संपत्ति के हस्तांतरण को विक्री कहते हैं।

माल या गुड्स शब्द की व्याख्या में केवल चल संपत्ति, स्टॉक, हिस्से (शेयर) तथा सिक्कुरिटीज अन्तर्भुक्त हैं। कई राज्यों में इस शब्द के अन्तर्गत बढती हुई फसलें, घास, पेड़ इत्यादि लिये जाते हैं।

कारोबारी या डीलर की परिभाषा अधिकांश अधिनियमों में इस प्रकार की गई है कि वह एक ऐसा व्यक्ति है जो माल की विक्री या पूर्ति के काम में लगा रहता है; विभिन्न राज्यों की परिभाषा में कुछ बारीक फर्क हैं।

कारोबारी की कर सबधी योग्यता उसके सारे कारोबार की रकम यानी माल के विक्रय-मूल्यों की कुल रकम पर निश्चित होती है। विभिन्न राज्यों में इस सबध में कारोबार की विभिन्न सीमाएँ मानी जाती हैं। साधारणतः दो स्पष्ट सीमाएँ हैं, एक तो आयात करने वालों और

माल तैयार करने वालों के लिए तथा दूसरी अन्य कारोवारियों के लिए। आयात करने वालों तथा माल बनाने वालों के लिए सीमाएँ साधारणतः बहुत नोची होती हैं, और दूसरों के लिए ऊँची होती हैं।

विभिन्न राज्यों में कई विक्रियाँ करमुक्त हैं, इसका कारण या तो विक्री की परिभाषा है, या अधिनियमों में ही इस अवधि में विशेष व्यवस्था है। इनमें ऐसी विक्रियाँ हैं, जो व्यापार या व्यवसाय के दौरान में नहीं आती, धन के लिए न होनेवाली विक्रियाँ अचल संपत्ति की विक्रियाँ, मुकदमे करने लायक दावे, स्टॉक, शेयर या सिक्यूरिटीज की विक्रियाँ, किसान द्वारा स्वयं उत्पादित या उसकी जमीन पर उत्पादित उपज की विक्रियाँ, या वे विक्रियाँ जो ऐसे कारोवारियों के द्वारा की गई हो जिनका वार्षिक कारोबार करयोग्य राशि से कम हो। इनमें से कई एक को इसलिए छोड़ देना पड़ा कि प्रशासन की सुविधा होती है। अधिनियमों या विनियमों में भी विशेष छूट बताई गई है और दी जाती है। ऐसी छूटें चार वर्गों में विभाजित हैं—अनिवार्य आवश्यकता की वस्तुएँ, वे वस्तुएँ जिन पर कर दिया जा चुका है, कुटीर शिल्प तथा ग्रामोद्योग की कुछ वस्तुएँ तथा दूसरी वस्तुएँ। छूटों की सूची राज्यों में अलग अलग है। बहुपदी राज्यों की तुलना में एकपदी राज्यों की सूची लम्बी है।

नियम के तौर पर बहुपदी राज्यों में छूटें कम हैं। कई क्षेत्रों में तो खाद्य पदार्थ भी करमुक्त नहीं हैं। बहुत से राज्यों में विलासिता के ऐसे द्रव्यों पर जो आमतौर पर तुलनात्मक रूप से खुशहाल वर्गों द्वारा प्रयुक्त होते हैं कर की दर ऊँची है। विभिन्न राज्यों में इन वस्तुओं की सूची भिन्न-भिन्न है, और कर की दरें ९ पाई से लेकर २४ पाई तक हैं। बहुपदी राज्यों में विक्री के प्रथम सोपान पर, कर की वर्तमान दर के अलावा ऊँची दर लगी है, एकपदी राज्यों में कर एक अतिरिक्त वसूली के रूप में ऊँची दर पर लिया जाता है।

प्रत्येक पंजीकृत कारोवारी पर विक्री-कर लागू है। अधिकांश राज्यों में प्रति तीन मास पर कारोवार की राशि और साथ ही कर की भुगतान की रसीदें पेश करनी पड़ती हैं। यदि कारोवारी यह देखे कि गलती है या कोई बात छूट गई है तो वह परिशोधित हिसाब-किताब पेश कर सकता है।

कर का वर्ष साधारणतः वित्तीय वर्ष होता है, यद्यपि कुछ राज्यों में राज्य में प्रचलित प्रथा के अनुसार हिसाब-किताब का वर्ष अपना होता है।

कारोवारी के द्वारा पेग की हुई आमदनी के आधार पर कर-निर्धारण होता है। पर उपयुक्त नोटिस देने के बाद विक्री-कर अधिकारी अपनी समझ के मुताबिक कर-निर्धारण कर सकता है। हिसाब-किताब तथा अन्य विलेख माँगे जा सकते हैं और अधिकांश राज्यों में विक्री-कर अधिकारियों को यह अधिकार है कि वे कारोवारियों के अहातों तथा गोदामों में प्रवेश कर सकें तथा तलाशी ले सकें, हिसाब-किताब की वहीँ, विलेखों तथा माल इत्यादि पर कब्जा कर उसे रख सकें। कर-निर्धारण फिर से हो सकता है। कई राज्यों में छोटे कारोवारियों के लिए एक कम्पोजिशन की योजना की व्यवस्था है, जिसके अनुसार कर-योग्य क्रय के आधार पर कर की रकम निर्दिष्ट होती है।

कर-निर्धारण की आज्ञा के विरुद्ध कारोवारी को अपील करने का तथा उच्चतर

अधिकारियों के द्वारा पुनर्विचार कराने का अधिकार है। कुछ राज्यों में अपील सुननेवाले अर्ध-न्यायिक ट्रिब्यूनल हैं। दूसरे में राजस्व बोर्ड या वित्तीय आयुक्त अन्तिम अपील अधिकारियों के रूप में काम करते हैं। किसी कानूनी नुक्ते पर उच्च अदालत में भी मुकदमा पेश हो सकता है।

विक्री-कर कानून के विरुद्ध अपराध पर जुर्माना और कुछ राज्यों में कारादंड हो सकता है। कई राज्यों में निश्चित रकम की भुगतान के द्वारा अपराध का क्षमन हो सकता है।

अधिकांश राज्यों में प्रशासन पृथक् विभाग के हाथ में है, कई राज्यों में ऐसे विभागों को अतिरिक्त कर्तव्य आवंटित है। अधिकांश राज्यों में कर निर्धारण कार्य गेजेटेड तथा दूसरे उच्च पदाधिकारियों के द्वारा होता है। अधिकांश राज्यों में कर निर्धारण अधिकारी तथा अपील अधिकारी भिन्न हैं। कई राज्यों में सलाहकार समितियाँ हैं, जिनमें व्यापार तथा उद्योग-धंधों के प्रतिनिधि हैं। यह समिति प्रशासन तथा करदाता के बीच संपर्क रखती है।

विक्री-कर का विकास

मध्य प्रदेश में १९३८ में पेट्रोल पर कर के रूप में एक विशेष विक्री-कर लगाया गया। आम विक्री-कर १९३९ से लागू हुआ, जब मद्रास में बहुपदी पद्धति प्रवर्तित की गई। बंगाल ने १९४१ में एकपदी पद्धति अपनाई। पंजाब ने उसी वर्ष बहुपदी कर चालू किया। १९४४ में बिहार ने बंगाल की एकपदी पद्धति अपनाई। १९४६ और १९४८ के बीच पाँच अन्य राज्यों ने विक्री-कर चालू किया। बम्बई, आसाम, मध्य प्रदेश और उड़ीसा ने एकपदी पद्धति और उत्तर प्रदेश ने बहुपदी पद्धति अपनाई, पर उसमें महत्वपूर्ण परिवर्तन किये। अप्रैल, १९४८ से बाकी राज्यों ने, जिनमें लगभग सभी 'ख' भाग के राज्य थे, विक्री-कर अपनाये, कुछ ने बहुपदी पद्धति अपनाई और कुछ ने एकपदी। विभिन्न राज्यों में सीमित हद तक आय-कर चालू किये गये थे और इस सबध में पहले जो रूप था, वह बाद में विभिन्न राज्यों में बहुत बदल गया, छूट की सूचियों में बहुत अधिक फर्क था। इसके अलावा लाइसेंस देने तथा पंजीकृत करने की राशि में भी फर्क था।

विभिन्न राज्यों में कर जिस प्रकार विकसित हुए, उनकी मुख्य विशेषताओं से यह स्पष्ट प्रतीत हुआ कि प्रणाली की बढ़ती हुई जटिलता के साथ-साथ अखिल-भारतीय संयोजन की आवश्यकता है। राजस्व की आवश्यकताओं के कारण राज्यों ने निर्यातों पर कर वसूल करना शुरू किया। कुछ राज्यों ने विक्री शब्द की परिभाषा इस प्रकार की कि इसमें उनके इलाकों में होनेवाली माल की सारी बिक्रियाँ आ जायँ, चाहे विक्री का शर्तनामा कहीं भी हुआ हो। कुछ नियमों के अनुसार अन्तर्राज्यीय व्यापार के क्षेत्र में एक बार से अधिक प्रवेश करने वाले कच्चे माल तथा तैयार माल पर कर लगाना भी आ जाता है। भारत सरकार ने १९४८ के अक्टूबर में राज्यों के वित्त मन्त्रियों का एक सम्मेलन बुलाया, जिसमें अधिकारियों की एक समिति इस बात की सम्भावना पर जाँच करने के लिए नियुक्त हुई थी कि अखिल भारतीय महत्व की कुछ अनिवार्य जिनसे के अन्तर्राज्यीय व्यापार पर कर-निर्धारण के सम्बन्ध में कहाँ

तक एकरूपता हो सकती है। इस समिति ने बहुत-सी सिफारिशों की थी। सिद्धान्त के संबन्ध में आमतौर पर एकमत हो जाने पर भी कोई व्यावहारिक परिणाम नहीं निकला, फिर भी कुछ राज्यों ने सिफारिशों को कार्यान्वित किया। इस बीच में सविधान सभा की मसविदा समिति ने इस प्रश्न पर विचार किया, और यद्यपि बहुत से राज्यों ने विरोध किया, फिर भी सविधान में वैदेशिक तथा अन्तर्राज्यीय व्यापार के दौरान में तथा अनिवार्य जिसो पर राज्य सरकारों के विक्री-कर लगाने सम्बन्धी अधिकारों को सीमित करने वाले नियम रखे गये। इन सीमाओं के कारण कई राज्यों के विक्री-कर राजस्व में बहुत कमी हुई। इन सीमाओं के कारण लगभग सभी राज्यों को राजस्व की परोक्ष हानि इस प्रकार से हुई कि परिहरण के लिए अधिकतर मौके हो गये।

विभिन्न राज्यों ने सविधान के नियमों से होनेवाली राजस्व की हानि का सामना करने के लिए विभिन्न उपाय किये। बम्बई में पद्धति बदल कर-बहुपदी कर पद्धति अपनाई गई और जब इससे काम नहीं बना तो युग्मपदी पद्धति का प्रवर्तन किया गया। बिहार और उड़ीसा आदि राज्यों ने पहले वाली उन छूटों को रद्द कर दिया जो कच्चे माल की विक्री पर लागू थी। हैदराबाद ने उन कारोबारियों पर एक क्रय-कर लागू किया, जो राज्य के मुख्य कृषिजात कच्चे माल के निर्यातों को इसके इलाके में लाते थे।

सर्वोच्च न्यायालय ने बम्बई और तिरुवाकुर-कोचीन की अपीलों पर सविधान के २८६वें अनुच्छेद की एक प्रामाणिक व्याख्या पेश की। भारत सरकार के सामने इस पर जो विभिन्न मत पेश किये गये, उन पर, विशेषकर, इस बात पर विचार करने के लिए कि सर्वोच्च न्यायालय ने २८६वें अनुच्छेद की जो व्याख्या की है, उससे ताल-मेल रखते हुए किस प्रकार से व्यापारियों का अधिक से अधिक हित हो सकता है, भारत सरकार ने नवम्बर, १९५३ में अधिकारियों का एक सम्मेलन बुलाया। आमतौर से इस सम्मेलन में लोग इस बात पर एकमत हो गए कि अनिवासी कारोबारियों पर आयातकारी राज्य यह बोझ नहीं डाल सकते कि वे आकर अपने हिसाब-किताब की वही की जाँच करवाएँ, बल्कि वे दिखाये हुए लेखा-जोखा के आधार पर कर निर्धारण करें, और जरूरत पड़ने पर विवादास्पद विषयों को सुलझाने के लिए अपने अधिकारियों को भेजें। प्रत्येक राज्य दूसरे राज्यों को माल निर्यात करनेवाले ऐसे व्यापारियों के नाम दे सकता है, जो छूट के दावेदार हैं। दीर्घकालीन समाधान के रूप में यह प्रस्ताव रखा गया कि आयातकारी राज्यों-द्वारा अनिवासी कारोबारियों पर कर लगाने के बजाय, अन्तर्राज्यीय व्यापार के दौरान में उनसे एक क्रय-कर वसूल किया जा सकता है। अधिकांश राज्यों ने सूचनाओं की पूर्ति की पारस्परिक व्यवस्था स्वीकार कर ली थी, पर क्रय-कर के प्रवर्तन के सम्बन्ध में सबने पारस्परिक व्यवस्था को स्वीकार नहीं किया। इस सम्बन्ध में परिस्थिति अनिश्चित थी, पर राज्यों ने गैरकारोबारियों से कर लेना इस प्रकार शुरू कर दिया था कि उन्हें विक्री-कर के अर्धन पञ्जीकरणीय करार दिया था। कुछ राज्यों ने इस करदेयता को २६ जनवरी, १९५० से लेकर अनुदर्शी रूप में लागू किया। सरकारी सम्मेलन में यह निश्चित हुआ कि १९५३ की पहली अप्रैल के पहले किसी भी तारीख से यह कर अनुदर्शी रूप में वसूल किया जा सकता है।

सविधान में राज्यो को यह भी आदेश दिया गया था कि वे किसी भी वस्तु पर, जो समाज के जीवन के लिए कानून-द्वारा अत्यावश्यक करार दी गई है, राष्ट्रपति की पूर्ण सम्मति के बिना कर न लगाएँ। १९५२ में कानून पारित हुआ था जिसमें कुछ वस्तुओं को समाज के जीवन के लिए अत्यावश्यक करार दिया गया। स्पष्ट ही इस रोक का उद्देश्य यह था कि इन वस्तुओं पर करभार कुछ हद तक एकरूप हो और उद्देश्य यह न था कि इन पर विलकुल ही बिक्री-कर न लगाया जाय। राज्य सरकारों ने इस नियम की निन्दा की, क्योंकि जिन राज्यों ने इस कानून के पारित होने के पहले उन वस्तुओं पर कर लगा रखा था, वे लाभ में रहे। अत्यावश्यक वस्तुओं की सूची बहुत लम्बी थी, और इनमें से कुछ जिसो पर केन्द्र द्वारा उत्पाद-कर तथा सीमाशुल्क के रूप में कर लगाया जाता था।

राज्यों ने बढ़ती हुई आवश्यकताओं तथा सविधान के रोकवाले नियमों के साथ अपनी पद्धतियों का ताल-मेल स्थापित करने के लिए विभिन्न उपाय किये, और उनसे जो परिस्थितियाँ उत्पन्न हुईं, उनसे पद्धति बहुत ही जटिल हो गई। कर की ऊँची दर के कारण मध्यवर्ती लोग समाप्त हो गये। यो तो बहुपदी कर पद्धति में भी बहुत सी छूटो की जरूरत पड़ती थी। रियायती दरें भी देनी पड़ी। आयातकारी राज्यों ने अनिवासियों पर न्यायाधिकार स्थापित करने के लिए जो बातें कहीं, उनसे ज्यादाियाँ हुईं।

कुछ सुझावों की जाँच

बिक्री करों के सम्बन्ध में कई तरह के सुझाव दिये गये, कुछ सुझाव तो कर के दायरे को बढ़ाने के सबब में थे, और कुछ सुझाव ऐसे थे कि सीमाशुल्क, उत्पादकर और चुगी आदि लेकर इसका खात्मा कर दिया जाय। सर्वत्र प्रयोग के लिए भी कई तरह के उपाय जैसे चुनी हुई चीजों पर बिक्री-कर, प्रथम सोपान पर बिक्री-कर, कम दर वाला बहुपदी-कर और क्रय-कर आदि सुझाए गए थे। एक प्रस्ताव यह भी था कि बिक्री कर यूनिशन के दायरे में कर दिया जाय।

सेवाओं पर कर के सम्बन्ध में भी कई सुझाव दिये गये। सेवाओं को कई भागों में बाँटा जा सकता है—शुद्ध सेवा, किसी वस्तु को बनाने में विशेष प्रकार की सेवा, और ऐसी सेवा जो कुल लेन-देन के एक अंग के रूप में हो। आयोग शुद्ध सेवाओं पर बिक्री-कर को लागू किये जाने के पक्ष में नहीं क्योंकि उसे गम्भीर प्रशासनीय दिक्कतें हो जायेंगी। परिहरण आसान हो जायगा और सम्भव है कि सेवाओं पर कर पेशे पर लगे कर को दुगुना कर दे। लगभग सभी राज्य इस विस्तार के विरोधी थे।

कुछ विशेष वस्तुओं पर जिनके बनाने में एक हद तक सेवा या हुनर लगा है, कर निर्धारण कुछ राज्यों में नियमित है। कुछ राज्यों ने विशेष वर्गों को छूट दे रखी है। इनके विषय में कोई सिफारिश नहीं की गई।

ऐसी चीजों की बिक्री पर, जिन पर सेवाएँ और कच्चा माल लगता है, कर निर्धारण-सम्बन्धी स्थिति आमतौर पर सन्तोषजनक है। विभिन्न परिस्थितियों के लिए विभिन्न सूत्र अलग-अलग राज्यों में प्रचलित है।

आगे के सौदे-सम्बन्धी कारोबारो (फारवर्ड मार्केट) पर विक्री कर के वजाय स्टाम्प शुल्क के द्वारा उचित रूप से अधिक कर लगता है। स्टाम्प-शुल्क क्लीयरिंग हाउस के द्वारा एकत्र किया जाय, जिसे प्रत्येक महत्वपूर्ण आगे के बाजार रखते हैं या यदि नहीं रखते तो उन्हें रखने के लिए मजबूर करना चाहिए।

अखबारो तथा विज्ञापनो पर इस समय कर लगाना उचित न होगा क्योंकि इस पर बहुत विरोध होगा। चाहे कुछ भी हो, बहुत से अखबारो को उनकी कठिन परिस्थितियों के कारण छूट देनी पड़ेगी। छूट के कारण प्रशासनीय दिक्कतें होगी और इससे राजस्व भी कम मिलेगा।

चुनी हुई चीजों पर इस आधार पर विक्री-कर लगाने को कहा गया है कि वास्तविक रूप से कुछ थोड़ी सी जिनसों से ही अधिकतर राजस्व प्राप्त होता है, और इसका मतलब तुलनात्मक रूप से कम व्यापारियों पर कर लगाना होगा। पर जिनसों से जो वसूली हुई है, उसके विश्लेषण से यह मत पुष्ट नहीं होता। कुछ वस्तुओं तक कर को सीमित कर देने का अर्थ ऊँची दर पर कर लेना होगा। अपेक्षाकृत कम धनी वर्गों पर करापात बढ़ेगा और कर-पद्धति अधिक प्रतिक्रियावादी हो जायगी।

प्रथमपदी कर का सुझाव वर्तमान पद्धति के एवज में रखा गया है। इस प्रस्ताव के पक्ष में दूसरे देशों के तज्ज्वों की बात कही जाती है। राजस्व के दृष्टिकोण से प्रथमपदी कर को विक्री-कर की कुल शाखाओं के एक पर्याप्त भाग को अपने में समेट लेना पड़ेगा। यह तभी हो सकता है जब कि अधिकतर व्यापार और व्यवसाय कुछ थोड़े-से बड़े उत्पादकों, आयात-कारियों तथा थोक विक्रेताओं द्वारा होता हो। इस पद्धति के सम्बन्ध में यह कहा गया है कि प्रशासन आसान होगा क्योंकि करदाता कम होंगे और कर अधिकारियों की आवश्यकताओं को पूर्ण करने में अधिक समर्थ होंगे। यह कुछ दूसरे देशों के लिए सत्य हो सकता है, पर इस देश की स्थिति में लागू नहीं है। बम्बई विक्री-कर खोज समिति ने इस सुझाव पर विचार करने के बाद यह निष्कर्ष निकाला कि इसके अनुसार न तो कारोबारियों को लाभ रहेगा, और न विक्री-कर विभाग को। एकपदी विक्री कर की तुलना में इसमें कई असुविधाएँ हैं। इसलिए यह पद्धति इस देश के लिए आमतौर पर लागू होने योग्य नहीं है, पर दूसरी पद्धतियों के साथ कुछ हालतों में काम में लाई जा सकती है।

पेट्रोल कर, जो कई दृष्टियों से एक बिन्दु पर प्रथमपदी कर का ही एक रूप था, एक विशेष प्रकार का है, क्योंकि पेट्रोल का उत्पादन तथा वितरण संगठित है और यह तुलनात्मक रूप से उच्च कर सह सकता है।

सभी राज्यों में कम दर वाले बहुपदी विक्री-कर की सम्भावना पर बातचीत चलाई गई है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि ऐसा करने पर हिसाब-किताब का काम सरल हो जायगा, पर कम दर से राज्यों को उतना राजस्व नहीं मिलेगा जितना अब मिलता है। वर्तमान पद्धति के सम्पूर्ण एवजी के रूप में बहुपदी या एकपदी कर में यह कोई माकूल समाधान नहीं है, यद्यपि एक पुनर्संगठित विक्री-कर-पद्धति की सहायक विशेषता के रूप में यह अच्छा काम कर सकता है।

लोगो ने यह जो सुझाव रखा है कि विक्री-कर के स्थान पर क्रय-कर लगाया जाय, उसका उद्देश्य उस कठिनाई को दूर करना है, जो अनिवासी कारोवारियों पर कर लगाने के सम्बन्ध में उत्पन्न होती है। यह जो सुझाव रखा गया है कि राज्यों को चाहिए कि वे अपने निजी कारोवारियों पर क्रय-कर लगाएँ न कि उन अनिवासी कारोवारियों पर, जिन्होंने उन्हें माल बेचा है, आकर्षक ज्ञात हो सकता है, पर इसकी बहुत गम्भीर सीमाएँ हैं। मद्रास जैसे बहुपदी राज्यों को अनिवासी कारोवारियों पर कर लगाने से अपने यहाँ के कारोवारियों पर क्रय-कर लगाने की अपेक्षा कहीं अधिक राजस्व मिलता है। इसके अलावा यह भी कठिनाई है कि भिन्न स्वार्थवाले विभिन्न राज्य कहीं तक आपस में संयोजन करेंगे, जिससे आयातकारी राज्य को अपने यहाँ के कारोवारियों पर क्रय-कर लगाने में आसानी पड़े। इस प्रकार क्रय-कर उन विशेष कठिनाइयों का समाधान नहीं करता, जिन्हें समाधान करने के सम्बन्ध में इसका दावा है।

ऊपरी तौर से देखने पर विक्री-कर, सीमा-शुल्क, उत्पाद-कर, तथा चुगी के तुल्य मालूम हो सकता है, पर जहाँ तक कि यह सब वस्तुओं पर लगाया जाता है, तथा इसका आपात, जो वास्तविक रूप से सम्पूर्णतः उपभोक्ता पर पड़ता है, इसके संग्रह का तरीका, जो कारोबारी की कर दान-सम्बन्धी जिम्मेदारी पर आधारित है, इसे उत्पाद-कर तथा चुगी से अलग कर देता है। उत्पाद-कर उत्पादन पर कर है, न कि विक्री या विक्री से प्राप्त राशि पर। इसलिए उत्पाद-कर का सम्बन्ध साधारण रूप से उत्पादन केन्द्रों से ही है।

चुगी किसी विशेष क्षेत्र में प्रवेशविन्दु पर लिए हुए कर को कहते हैं, और कई क्षेत्रों में इसका उपभोग की विभिन्न श्रेणियों से कोई सम्बन्ध नहीं है। यह पानेवाले, ले जानेवाले या भेजनेवाले से वसूल किया जाता है, और आवश्यक रूप से कारोबारी से नहीं।

सीमा-शुल्क स्वयं विक्री-कर का स्थान नहीं ले सकते। बाहर से आये हुए कई माल ऐसे हैं जो देश में भी उत्पन्न होते हैं और उत्पाद-शुल्क सब घरेलू औद्योगिक माल पर प्रसारित नहीं किये जा सकते। इसलिए यह स्पष्ट है कि उत्पाद और सीमाशुल्क के किसी भी समन्वय से उतना राजस्व नहीं मिल सकता जितना कि विक्री-कर से मिल सकता है, क्योंकि विक्री-कर उपभोक्ता के पास क्रियाशील होने के कारण ऐसे सब मालों को अपने दायरे में समेट सकता है। विक्री-कर में यह सिपत है कि वह बहुत से मालों तथा कारोबारियों तक फैला हुआ है। इसलिए अपेक्षाकृत कम दर होते हुए भी यथेष्ट राजस्व ला सकता है। भले ही यह केन्द्रीय रूप से वसूल किया जाये फिर भी यह कर-पद्धति में एक फालतू चीज न होगी जिसे उत्पादकर, सीमाशुल्क तथा चुगी के समन्वय से सुविधाजनक रूप से हटा दिया जा सकता हो। विक्री-कर की वर्तमान पद्धति में बताई गई दिशा में परिवर्तन होने पर भी उन समस्याओं का समाधान नहीं होगा जो मौजूदा सुविधान के दायरे में विक्री-कर के लागू होने से उत्पन्न होती है।

यूनियन, राज्य और विक्री-कर

विक्री-कर-पद्धति के भविष्य का तकाजा यह है कि नीति-सम्बन्धी बड़े प्रश्नों पर निर्णय हो जाय। सबसे बड़ा प्रश्न तो यह है कि इस पद्धति में यूनियन और राज्यों को क्या

स्थान दिया जाय। राज्य विक्री-कर के बिना चल नहीं सकते और दो या इससे अधिक राज्य के शब्दों में कहा जाये तो विक्री-कर यूनियन के बिना नहीं चल सकता। इस पद्धति में यूनियन को एक स्थान देने की बहुत भारी जरूरत है, वह स्थान है अन्तर्राज्यीय विक्रियों से सम्बद्ध सारा क्षेत्र। विक्री-कर के अन्तर्राज्यीय क्षेत्र में कानून तथा प्रशासन के बजाय जो बदलती हुई आवश्यकता के अनुसार स्वयं बदल सके, संविधानिक कड़ाइयों का बोलबाला है। अन्तर्राज्यीय क्षेत्र में कानून और प्रशासन औपचारिक रूप से ही नहीं बल्कि वास्तविक रूप से यूनियन के हाथों में होना चाहिए। जहाँ तक व्यावहारिक क्षेत्र का सम्बन्ध है, प्रशासन का कार्य राज्यों को सौंपा जाय। जो राजस्व अन्तर्राज्यीय या राज्य के अन्दर प्राप्त हो वह उपयुक्त राज्यों को मिलना चाहिए। अन्तर्राज्यीय क्षेत्र में राज्य ऐसी पद्धतियों को विकसित करने में स्वतन्त्र हों, जो उसकी विशेष परिस्थितियों के लिए उपयुक्त हो। आयोग का कहना है—

“इस प्रकार प्रत्येक राज्य में एक ऐसी पद्धति हो, जिससे उसकी अपनी आवश्यकताएँ पूरी होती हैं, और सारे भारत के लिए एक समुक्त पद्धति उत्पन्न हो, जिसमें राज्यों में परस्पर और राज्य तथा यूनियन में असरदार तरीके से सहयोग हो सके। यही संक्षेप में हमारी मुख्य सिफारिश है, जिसके सम्बन्ध में और व्याख्या की जरूरत है। वह यथास्थान की जायगी।”

विक्री-कर को सामने रखते हुए व्यापार और उद्योग-धंधे की तुलना के आधार दो हैं। आन्तरिक व्यापार पर कर का जो असर होता है, उसका फिर अन्तर्राज्यीय व्यापार पर असर पड़ता है। कर देने का भार व्यापारी पर है। इस प्रकार से इस पद्धति के विरुद्ध एक आन्दोलन खड़ा हुआ है, और इसे हटाने की माँग की जा रही है। इसका विरोध मुख्यतः फुटकर व्यापारियों की ओर से हुआ, जिन्हें तरह तरह का हिसाब रखना पड़ता है। उपभोक्ताओं की ओर से भी इसका विरोध हुआ क्योंकि प्रत्यक्ष रूप से उन पर एक उच्च शुल्क का भार पड़ता है, सारे व्यापारी समाज की ओर से भी इसका विरोध हुआ क्योंकि बहुपदी कर का अर्थ माल उत्पादकों, आयातकारियों तथा फुटकर बेचनेवालों में व्यापार की कड़ियों की कमी होना है, जिसका अर्थ कारोबार में कमी तथा बेकारी का बढ़ना है। सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के बाद जो उपाय किए गए, उनसे व्यापारियों की हालत और बिगड़ गई। इसलिए व्यापार, उद्योग-धंधे तथा वाणिज्य के प्रतिनिधियों ने विक्री-कर के केन्द्रीकरण की माँग की है। लगभग सभी राज्यों ने इसका कड़ाई के साथ विरोध किया है। विक्री-कर राज्यों की पद्धतियों का एक अविच्छेद्य अंग है, और यदि इस तरह के महत्वपूर्ण तथा लचीले अंग की हानि हुई, तो सचमुच गड़बड़ी पैदा हो जायगी। विक्री-कर की प्रधान विशेषता आर्थिक औजार के रूप में इसका लचीलापन है जिससे राज्य सरकारों को विभिन्न राज्यों की बहुत ही भिन्न परिस्थितियों में इसे अपने लायक बनाकर काम करने का मौका मिलता है। उपभोग की श्रेणियाँ तथा कारोबारियों के वर्ग प्रत्येक राज्य में बहुत अलग-अलग हैं। आयोग का कहना है—“यदि विक्री-कर को रखना है तो यह लचीलापन भी रहेगा। इस कर का केन्द्रीकरण इस आधार पर नहीं होना चाहिए कि यह लचीलेपन की रक्षा का विरोधी है।”

प्रत्येक राज्य में उपभोग की श्रेणियाँ तथा कारोबारियों के वर्ग बहुत अलग-अलग हैं। कर-प्रशासन के सम्बन्ध में कठिनाइयाँ सब राज्यों में हैं, पर उस सम्बन्ध में भी प्रत्येक राज्य

की स्थिति अलग-अलग है, और यदि इन सब को एक साथ लिया जाय तो एक बहुत बड़ी और भयानक समस्याओं का ताँता सामने आता है। केन्द्रीय सरकार के किमी विभाग के लिए इस कर का प्रशासन-भार अपने ऊपर लेना अव्यावहारिक होगा, इसमें भी विशेष महत्वपूर्ण बात यह है कि केन्द्रीय सरकार की जो कानून तथा नियम बनाने की शक्ति है, उसके द्वारा स्थानीय शिकायतों को फौरन और प्रभावोत्पादक रूप में दूर करना कठिन होगा, जैसा कि विना किसी विलम्ब के अक्सर करना पड़ता है। आयोग का कहना है—“इस पृष्ठभूमि में हमारा यह दृढ़ विचार है कि बिक्री-कर को राज्याय से केन्द्रीय सरकार को स्थानान्तरित नहीं किया जा सकता।”

यह तो सही है कि इस कर का लगाना राज्यों के द्वारा जारी रहे, पर इसके कुछ पहलू हैं जिन पर राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की दृष्टि से विचार होना चाहिए। वे चीजें हैं वैदेशिक व्यापार, उद्योग तथा वाणिज्य तथा समाज के जीवन के लिए आवश्यक माल पर कर-निर्धारण। विदेशी व्यापार का जहाँ तक सम्बन्ध है सविधान के अनुसार वर्तमान परिस्थिति सतोषजनक है, और किसी भी राज्य ने इस विशेष व्यवस्था के बारे में शायद ही कोई शिकायत की हो। अन्तर्राज्यीय वाणिज्य के सम्बन्ध में जो नियम हैं, उनसे व्यापार के लिए कई बहुत बड़ी जटिलताएँ उत्पन्न हो गई हैं, और सभी राज्य सरकारों ने इसके विरुद्ध आवाज उठाई है। सविधान में यह स्पष्टता के साथ बताया गया है कि कर उपभोग के साथ सम्बद्ध है, और निर्यात व्यापार इसमें से कोई हिस्सा वसूल न करे। इससे उपभोक्ताओं के द्वारा एक विशेष ढंग से कर परिहरण किया जाने लगा है तथा कर संग्रह करनेवाले राज्यों के अपजीकृत कारोबारियों का ऐसा वर्ग उत्पन्न हो गया है जो दूसरे राज्यों से क्रय करता रहता है। यदि राज्यों में इस सम्बन्ध में सम्पूर्ण सहयोग और संयोजन होता, तो कठिनाइयाँ न होती, पर व्यवहार में ऐसा नहीं रहा। इसके अलावा यह भी कठिनाई थी कि कोई ऐसा ढंग नहीं निकल पाया जो बहुपदी और एकपदी पद्धतियों पर समान रूप से लागू होता। बहुपदी पद्धति वाले राज्य अन्तर्राज्यीय कारोबार का बहुत-सा कर हड़प कर जाते हैं।

राज्यों की शक्तियों को सीमित कर देने के कारण के रूप में अनिवार्यता तथा अन्तर्राज्यीय व्यापार के बीच में एक महत्वपूर्ण फर्क है। अन्तर्राज्यीय व्यापार के सम्बन्ध में किसी राज्य की सरकार तथा दूसरे राज्य के उपभोक्ताओं तथा कारोबारियों के बीच साविधानिक रोक है। ससद और केन्द्रीय सरकार अनिवार्यता के सम्बन्ध में एक राज्य की आन्तरिक कर पद्धति में हस्तक्षेप करती रहती है। इसका कोई तर्कसंगत कारण नहीं मालूम होता कि केन्द्रीय सरकार विभिन्न राज्यों के लिए विभिन्न वस्तुओं को आवश्यक क्यों न करार दे, पर केन्द्रीय सरकार सर्वदा अखिल भारतीय ढंग से सोचती है, और इसका नतीजा यह होता है कि ऐसे मालों पर छूट दी जाती है, जो राज्यों की अलग-अलग इकाइयों की दृष्टि से नहीं, बल्कि सब राज्यों के लिए महत्वपूर्ण हैं। इस प्रकार अनिवार्यता सम्बन्धी तर्कसंगत विभिन्न धारणाओं तथा अन्तर्राज्यीय व्यापार के बीच काफी घुटाला हो जाता है। इसके अलावा साविधानिक व्यवस्थाएँ उन मालों पर लागू नहीं होती, जिन पर बिक्री-कर लगाए जा चुके हैं। इसका कोई कारण नहीं मालूम होता कि कोई राज्य अपने बिक्री-कर के

विस्तार तथा दर के सम्बन्ध में निर्णय क्यों न करे, जिसका बोझ उसके निवासी उपभोक्ताओं पर पड़ता है, और जिसका सग्रह उसके निवासी कारोबारियों द्वारा होता है। आयोग का सुझाव है कि “जहाँ तक किसी एक राज्य के लोगो पर उसी राज्य के विक्री-कर का सम्बन्ध है, हमें यह अनावश्यक मालूम होता है कि केन्द्रीय सरकार ससदीय कानून निर्माण के द्वारा एक ऐसे न्यायाधिकार को उसी राज्य की अपनी शक्तियों के रूप में चालू रखे, जो साथ ही सगामी और एक दूसरे को काटनेवाला है।” संविधान में अन्तर्राज्यीय कारोबार में विक्री-कर के संवध में केन्द्रीय सरकार की हस्तक्षेप-सवधी जो व्यवस्था है, वह अनुपयुक्त है। फिर भी इस पर यह प्रतिबन्ध तो होना ही चाहिए कि विक्री-कर ऐसा न हो कि उसका अर्थ अनिवासी उपभोक्ताओं से वसूली हो। राष्ट्रीय आर्थिक नीति का आनुगत्य ऐसा मामला है जिसका न केवल विक्री कर पर असर पड़ता है बल्कि राजकोषीय तथा अन्य आर्थिक मामलो पर भी असर पड़ता है। इसके लिए उपयुक्त तरीका यह होगा कि आर्थिक विकास में जिसमें, राजकोषीय नीति भी आ जाती है, समुचित संयोजन किया जाये, न कि विक्री-कर के संवध में कोई विशेष व्यवस्था हो।

विक्री-कर के भविष्य में विकास के लिए आधारभूत नीति के लिए ये मोटी-मोटी बातें हैं :—

विक्री-कर राज्यीय कर के रूप में ही चालू रहे।

राज्य की जिम्मेदारी और शक्ति उसी जगह समाप्त हो जाय तथा यूनियन की शक्ति और जिम्मेदारी का उसी जगह आरम्भ हो, जहाँ एक राज्य दूसरे राज्य के कारोबारियों पर प्रशासनीय रूप से तथा उपभोक्ताओं पर राजकोषीय रूप से हावी होता हो।

अन्तर्राज्यीय विक्रियाँ यूनियन का काम हो।

माल की विक्री दो प्रकार से विभक्त हो, एक तो अन्तर्राज्यीय व्यापार तथा वाणिज्य के दौरान में हो, और दूसरी जो ऐसी न हो।

वसूली तथा नियंत्रण के संवध में यूनियन की शक्ति इस प्रकार कार्यान्वित हो कि कोई परिहार्य द्विगुणन (डुपलिकेशन) न हो, और राज्यों में परस्पर संयोजन के लिए उत्तेजना बनी रहे।

इन बातों के अधीन प्रत्येक राज्य को यह स्वतंत्रता रहे कि वह अपनी परिस्थितियों के अनुसार सबसे अच्छी विक्री-कर पद्धति विकसित करे।

इसके बाद आयोग ने ऊपर बताई हुई विक्री-कर नीति को कार्यान्वित करने के संवध में कुछ सांविधानिक संशोधनों का सुझाव दिया है। संक्षेप में इन संशोधनों में सब अन्तर्राज्यीय कारोबार तथा कुछ ऐसे कारोबार के सम्बन्ध में जो भले ही अन्तर्राज्यीय न हो, पर ऐसी वस्तुओं के संवध में, जो अन्तर्राज्यीय व्यापार के लिए महत्वपूर्ण हैं, केन्द्रीय रूप से कानून बनाने की व्यवस्था की गई है। “केन्द्रीय सरकार कर लगायेगी, साथ ही संसद द्वारा बनाये हुए कानून में इसकी व्यवस्था होगी कि राज्यों को कर-निर्धारण, कर-संग्रह आदि के विषय में केन्द्रीय सरकार के अधिकार दिए जाएँ।”

कुछ अपवादों के अतिरिक्त बाकी सब वसूलियों को अपने पास बनाये रखने की भी एक पद्धति होगी।

यह बहुत ही जरूरी है कि अन्तर्राज्यीय कर-निर्धारण की उन्हीं थोड़ी सी मदों पर नियंत्रण रहे, जो अन्तर्राज्यीय व्यापार के लिए महत्वपूर्ण तथा पारिभाषित जिन्स हैं। ये जिन्स कच्चा माल या कच्चे माल के ढग की चीज हो। अन्तर्राज्यीय कारोबार के परिमाण की दृष्टि में यह विशेष महत्वपूर्ण है, और समस्त देश की दृष्टि से और उपभोक्ता तथा उद्योगवधों की दृष्टि से भी विशेष महत्वपूर्ण है। इसे कार्यान्वित करने के लिए सविधान में कुछ सशोधनों की आवश्यकता है। सशोधन का प्रकार यह होगा कि सब तरह के अन्तर्राज्यीय कारोबार और साथ ही अन्तर्राज्यीय व्यापार के लिए कुछ महत्वपूर्ण मालों का कारोबार केन्द्रीय कानून के अधीन हो जायगा। प्रस्तावित केन्द्रीय कानून में अन्तर्राज्यीय व्यापार में विक्रयों पर किस दर से कर वसूल किया जायगा, यह वर्णित होगा। ये दरे तुलनात्मक रूप से सब मालों पर, सिवा उन मालों के जो विशेष महत्व के हैं, लगभग एक प्रतिशत हों। विशेष महत्व के माल पर भी एक रुपये पर एक पैसे से अधिक न हों। किसी राज्य के पजीकृत कारोबारियों तथा दूसरे राज्य के अपजीकृत कारोबारियों या उपभोक्ताओं के बीच जो कारोबार हो, उस पर उसी दर से कर लगे, जो निर्यातकारी राज्य अपने इलाके के अन्दर के उसी तरह के कारोबार पर लगाते हैं। कानून में साधारण द्रव्यों तथा विलासिता के द्रव्यों में किसी प्रकार के भेदभाव करने की आवश्यकता नहीं है, भले ही आन्तरिक विक्री के लिए उन राज्य सरकार की अपनी दरें भिन्न हों।

केन्द्रीय कानून का एक महत्वपूर्ण पहलू यह हो कि यूनियन तथा राज्यों के तुलनात्मक न्यायाधिकार क्षेत्रों की ब्योरे में परिभाषा की जाय जिससे कि इसमें कोई सदेह न रहे कि बिक्री किस क्षेत्र में हुई। विशेषज्ञ परीक्षण के बाद ही सम्बद्ध सिद्धान्तों का निश्चय हो सकता है। ऐसा किया जाये और वे सिद्धान्त कानून के अन्तर्गत कर लिये जायें।

अन्तर्राज्यीय व्यापार में विशेष महत्व वाले मालों पर राज्यीय बिक्री-करो को नियमित करने के लिए केन्द्रीय कानून में ऐसे मालों का स्पष्टीकरण किया जाये तथा उन मालों के आन्तरिक व्यापार पर कर-निर्धारण की शर्तें तथा रोकें लगाई जायें। मुख्य शर्त यह होनी चाहिए कि किसी भी राज्य में किसी पजीकृत कारोबारी के द्वारा की गई बिक्री या क्रय के अन्तिम सोपान पर कर वसूल करने की एकपदी पद्धति के अतिरिक्त और कोई पद्धति न हो।

अन्तर्राज्यीय व्यापार पर प्रस्तावित बिक्री-कर के फलस्वरूप जो प्राप्तियाँ हों, वह कर वसूल करनेवाले राज्य के द्वारा केन्द्रीय सरकार की ओर से पूर्ण रूप से रख ली जायें, पर जहाँ किसी राज्य के पजीकृत कारोबारी तथा दूसरे राज्य के अपजीकृत कारोबारी और उपभोक्ता के बीच व्यापार पर कर लगता है, वहाँ कर लगानेवाला राज्य अन्तर्राज्यीय व्यापार के लिए निर्दिष्ट दर पर वसूली को अपने पास रख ले, और इसके अलावा जो वसूली हो, उसे उस राज्य को सौंप दे, जिसने माल प्राप्त किया हो। राज्य के अन्दर जो माल बिक्री-कर से मुक्त हैं, वे केन्द्रीय कर से भी मुक्त होंगे, और राज्य उन विशेष रूप से वर्णित मालों पर भी कोई क्रय-कर नहीं लेगा, जिन पर अन्तर्राज्यीय बिक्री में केन्द्रीय कर वसूल किया गया है।

कोयला, लोहा, इस्पात, कपास, चमड़ा, तिलहन तथा पटसन केन्द्रीय कानून में अन्तर्राज्यीय व्यापार में महत्त्वपूर्ण माल करार दिये जायें। यह सूची सिवाय उन सिद्धान्तों की रोशनी में जिनकी सिफारिश की गई है बढ़ाई न जाये, तथा अन्तर्राज्यीय कर निर्धारण परिषद् की सलाह से ही इस सूची में वृद्धि की जाय।

राज्य और बिक्री-कर

यथेष्ट राजस्व प्राप्त करने के लिए आम बिक्री-कर उपयुक्त है। कम आय वाले वर्गों तक पहुँचने के लिए कर की दर नीची होनी चाहिए और पद्धति भी बहुपदी होनी चाहिए। करदेयता सम्बन्धी आवश्यकताएँ सरल हो और या वे छोटे कारोबारियों की क्षमता के अनुसार हो। यदि कर सारे लेन-देन तक प्रसारित कर दिया जाये, तो इससे यह कारोबारियों तथा मालो, दोनों ही की दृष्टियों से बहुत विस्तृत हो जायगा। कर की दर थोड़ी होने के कारण दरिद्रतर वर्गों के रहन-सहन की लागत में कोई अनुचित वृद्धि न होगी। बड़े कारोबारियों के लिए यह कर एकपदी करके साथ मिला दिया जाना चाहिए। राज्य-सरकारों को आवश्यक परिवर्तन करने में कुछ समय लगेगा और प्रत्येक राज्य-सरकार के क्षेत्र में परिवर्तन की गति तथा परिवर्तनकाल की अवधि वहाँ की परिस्थिति के अनुसार भिन्न-भिन्न होने के लिए वाध्य है। ५,००० रु० वार्षिक के ऊपर कारोबार के कारोबारियों को बहुपदी कर के अधीन करना चाहिए, ऐसे खेतिहरों के मामले में कुछ अपवाद मानना चाहिए जो अपने आप ही उत्पादन करते और उसे बेचते हैं। फुटकर कारोबारियों के लिए, जिनके लिए प्राथमिक हिसाब भी रखना असम्भव है, एक कम्पोजिशन वाली योजना होनी चाहिए। लेखा भरने के पर्व सरल और आसानी से समझे जा सकें। बहुपदी-कर की नीची दर किसी भी राज्य के लिए स्वयं बिक्री-कर की एक उपयुक्त पद्धति नहीं हो सकती। उच्चतर दर पर किसी कर को वसूल करने का सबसे अच्छा तरीका यह है कि एकपदी पद्धति में कर बिक्री के अन्तिम सोपान में वसूल किया जाये। यदि कर योग्य राशि तुलनात्मक रूप से ऊँची सीमा पर, मान लीजिए ३०,००० रु० वार्षिक पर निर्दिष्ट हो, तो कारोबारी मुख्यतः गहरी इलाकों के होंगे और वे हिसाब-किताब अधिक अच्छी तरह से रख सकेंगे। बहुपदी-कर की दर तथा कर योग्य राशि क्या हो, इस सम्बन्ध में प्रत्येक राज्य अपनी आवश्यकता तथा परिस्थितियों के अनुसार निर्णय करेगा। एकपदी पद्धति की उच्चतर दरें उन वस्तुओं पर लागू हो जो अपेक्षाकृत गरीब वर्गों के रहन-सहन की लागत से सम्बद्ध न हो। यह सब तरह के मालो पर आवश्यक रूप से एक जैसा न होगा। कुछ विलासिता की वस्तुओं पर उच्च शुल्क लगने चाहिए। इस समय कुछ राज्यों में साधारण और विलासिता के द्रव्यों में कोई फर्क नहीं है। इन राज्यों को विलासिता के द्रव्यों पर उच्चतर कर लगाना चाहिए। जिन राज्यों में इस प्रकार भेदमूलक दरें हैं, उन्हें विलासिता के द्रव्यों की संख्या बढ़ानी चाहिए। एकपदी कर से छट केवल कुछ बड़े और सुपरिभाषित माल के वर्गों को देनी चाहिए जो गरीब लोगों की जीवन-यात्रा में बहुत जरूरी हैं। स्वयं उत्पादकों के द्वारा बेचे जाने वाले कच्चे माल को अपवाद मान लेना चाहिए। इसके अलावा बिक्री-कर सम्बन्धी रियायतें किसी

प्रकार के व्यापार या कार्य को बढ़ाने का कोई मुनासिव तरीका नहीं है। कुछ ऐसे सुपरिभाषित माल-वर्गों को इस रूप में छूट देनी चाहिए कि व्यापारी वर्ग और साथ ही प्रशासक भी इसे समझ सकें। जिन्सों के मूल्य से सम्बद्ध छूटें तभी लागू होती हैं, जब कि आमवर्ग की कोई जिन्स एक विशेष मूल्य के नीचे विकती है, तो उससे गड़बड़ी पैदा होती है, हिसाब-किताब में जटिलता आती है और करावचन होता है। इसलिए राज्यों को चाहिए कि वे ऐसी छूटों की विज्ञप्ति न दें।

राज्यों के लिए अनुकूल दरो के अनुसार उच्चतर कारोबार पर एकपदी कर लगाये जाने के साथ ३ प्रतिशत आधारभूत बहुपदी करवाली योजना लागू करने का एक परिणाम यह होना चाहिए कि राज्य सरकार के विक्री-कर-राजस्व में वृद्धि होगी। सम्भावना यह है कि लचीली कर-प्रणाली अपनाने से कर-प्रणाली सरल और अधिक युक्ति-युक्त होने के साथ-साथ प्रत्येक राज्य के राजस्व में वृद्धि होगी। अन्तर्राज्यीय कारोबार पर लगनेवाले केन्द्रीय कर की प्राप्तियों और अपवचन में कमी होने से राज्य को लाभ पहुँचना चाहिए। राज्यों के लिए अनिवासी व्यापारियों पर कर लगाना अनावश्यक हो जायगा। इस सिफारिश के मान लिये जाने पर यह अनिवार्य होगा कि राज्यों को अनिवासी व्यापारियों पर न तो कर लगाना चाहिए और न क्रय-कर लागू करना चाहिए।

व्यापार और उद्योग-धंधों की ओर से विक्री-कर का जो विरोध हुआ, वह विशेषतर कर की प्रशासन-प्रणाली के परिणामस्वरूप हुआ। भ्रष्टाचार के आरोपों को यो ही उड़ा नहीं दिया जा सकता। कर-निर्धारण शीघ्र नहीं हुआ, और 'शेष' वाली राशि बराबर बढ़ती गई। भ्रष्टाचार के उन्मूलन के लिए ठोस और शीघ्र फल देने वाले उपाय किये जाने चाहिए, और नियम तथा प्रक्रियाएँ ऐसी बनाई जानी चाहिए जो स्पष्ट हो और सरलता से समझ में आ सकें। कर अधिनियम में कर-संग्रह सम्बन्धी सभी आवश्यकताओं का उल्लेख नहीं किया गया, और उनमें से कुछ का उल्लेख तो नियमों में भी नहीं हुआ। नियमों में प्रस्तावित सशोधनों के अध्ययन के लिए समय-समय पर व्यापार, उद्योग तथा जनता को जो समय दिया गया, वह अक्सर अपर्याप्त था। ऐसी भी शिकायतें आईं कि नियमों में बहुत जल्दी-जल्दी परिवर्तन किये जाते रहे। राज्य-सरकारों को इन शिकायतों पर ध्यान देना चाहिए। विक्री-कर तथा उससे सम्बन्धित आवश्यकताओं की व्यवस्था के सम्बन्ध में जो शिकायतें आईं, उनका सम्बन्ध छूट, हिसाब-किताब तथा विवरण-पत्रों से है। 'छूट' की जो परिभाषा दी गई, वह अस्पष्ट है। विक्रियों पर छूट इस शर्त के साथ है कि विक्रियाँ विशेष उद्देश्यों के लिए हो अथवा विशेष वर्ग के खरीदारों की हो। ऐसी बातों से कठिनाई पैदा होती है। आवश्यक यह है कि 'छूट' का क्षेत्र काफी विस्तृत हो तथा इसके साथ ऐसी शर्तें आदि जुड़ी न हो जिनके लिए प्रमाण पेश करने की आवश्यकता हो।

दूसरी बड़ी शिकायत हिसाब-किताब के पेचीदा होने की रही है। राज्य-सरकारों ने इन कठिनाइयों को आमतौर पर स्वीकार किया। बहुत से राज्यों में छोटे व्यापारियों के लिए कम्पोजिशन की एक योजना है। अधिकांश राज्यों में विवरण-पत्र दिया जाना आवश्यक है, और कर प्रत्येक तीन महीने के बाद दिया जाता है। इस प्रकार उन व्यापारियों

को अनावश्यक कठिनाई का सामना करना पड़ता है, जो विशेषकर 'छूट' वाली वस्तुओं का ही कारोबार करते हैं। ऐसे व्यापारियों के लिए साल में दो बार विवरण-पत्र तथा कर देना अधिक उचित होगा।

विक्री-कर सम्बन्धी अधिकारियों के प्रशासकीय अधिकार अधिक विस्तृत हैं। इन पर उच्चतर अधिकारियों द्वारा कड़ी निगरानी रखी जाने की आवश्यकता है।

अधिकांश राज्यों में कर-निर्धारण का काम शेष पड़ा हुआ है। कर-निर्धारण में देरी होने के कारण कई पेचीदे झगड़े खड़े हो जाते हैं। शेष राशियों का सग्रह सुगमता से तभी हो सकेगा जब सग्रह करने का काम वर्ष समाप्त होने के तुरन्त बाद कर लिया जाये, नहीं तो अधिकांश मामलों में शेष राशियाँ प्राप्त ही न की जा सकेंगी। कुछ राज्यों में यह काम इसलिए बचा रह गया कि उनमें कर्मचारी अपर्याप्त थे। इस सम्बन्ध में कर्मचारियों का पर्याप्त सख्या में होना आवश्यक है।

जाँच-पड़ताल तथा निरीक्षण के कार्य की ओर भी उतना ध्यान नहीं दिया गया जितना दिया जाना चाहिए था। अपवचन का पता लगाने तथा विभाग और व्यापारियों के बीच सम्पर्क बनाये रखने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि निरीक्षण-कर्मचारियों का एक विभाग अलग खोला जाये।

राज्य में व्यापार के प्रकार तथा उपभोग आदि के सम्बन्ध में आँकड़े रखने तथा व्यापारियों के कारोबार के सम्बन्ध में रेलवे तथा कर-अधिकारियों से जानकारी प्राप्त करके कर देने से बचने वालों का पता लगाने में सहायता देने के लिए प्रत्येक विक्री-कर विभाग में गुप्तचर विभाग का खोला जाना सर्वथा उचित है। सम्बन्धित लोगों की जानकारी के लिए आय-कर सम्बन्धी प्रक्रियाओं के विषय में राज्य सरकारें यदि विश्वसनीय पुस्तिकाएँ निकालने लगे, तो इससे भी काफी सहायता मिलेगी।

विक्री-कर लागू किये जाने पर पजीकृत व्यापारियों ने ग्राहकों से विक्री-कर अलग से लेना शुरू कर दिया, इसे राज्य-सरकारों ने चुपचाप स्वीकार कर लिया। यह अनुचित था क्योंकि ग्राहक विक्री-कर न देने के लिए व्यापारियों के साथ सौदेबाजी करने लगे, और व्यापारी भी विक्री-कर न लेने के लिए इस शर्त पर राजी होने लगे कि ग्राहक उनसे वाउचर न माँगे। वाउचरों तथा नकदी चिट्ठों का दिया जाना तो अनिवार्य कर दिया जाना चाहिए, पर उनमें अलग से विक्री-कर के उल्लेख को प्रोत्साहन न दिया जाये।

कर-अपवचन की रोक-थाम के लिए प्रशासकीय आवश्यकताओं को, जिनमें हिसाब-किताब तथा विवरण-पत्र आदि आ जाते हैं, सरल बनाने की अधिक आवश्यकता तथा गुंजाइश है। विभाग के उच्चतर अधिकारियों द्वारा निरीक्षण तथा आकस्मिक जाँच-पड़ताल की ओर अधिक ध्यान दिया जाना चाहिए, तथा छोटे अधिकारियों द्वारा किये गये कर-निर्धारणों का भी परीक्षण करवाया जाना चाहिए। अनुभव से पता चला कि कर-प्रणाली जितनी अधिक पेचीदा होगी, भ्रष्टाचार उतना ही अधिक बढ़ेगा और लोगों में अप-वचन की प्रवृत्ति का विस्तार होगा।

व्यापार तथा उद्योग-क्षेत्र के साथ उचित सम्पर्क बनाये रखने के लिए प्रत्येक राज्य

में उपभोक्ता तथा व्यापार और उद्योग-क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करनेवाली एक छोटी समिति स्थापित की जानी चाहिए। ऐसी विक्री-कर सलाहकार-समितियों द्वारा राज्य-हित-सम्बन्धी मामलों पर ही विचार किया जाना चाहिए न कि व्यक्तिगत झगड़ों तथा कठिनाइयों पर।

विभाग तथा व्यापारी के बीच के विक्री-कर सम्बन्धी झगड़ों की अन्तिम अपीलों का निर्णय करने के लिए प्रत्येक राज्य में एक स्वतंत्र अधिकारी होना चाहिए। अधिकांश राज्यों में सुनवाई के लिए ऐसी अपीलें उच्चतर कार्यपालिका अधिकारियों के पास जाती हैं, जिन पर व्यापारियों को उतना विश्वास नहीं होता, जितना उन्हें स्वतन्त्र अपील सुनने वाले अधिकारी पर होगा। कुछ राज्यों में विक्री-कर न्यायाधिकरण हैं, और उनका काम सतोपप्रद है। ऐसे न्यायाधिकरण सभी राज्यों में स्थापित किये जाने चाहिए।

विक्री-कर के प्रशासन के सम्बन्ध में राज्यों के बीच पारस्परिक जानकारी के विनियम की आवश्यकता है। कई बार समान हित के मामलों में विभिन्न राज्यों के विक्री-कर विभागों के बीच पारस्परिक परामर्श आवश्यक पाया गया। इसके अलावा साल में कम से कम एक बार सभी राज्यों के विक्री-कर विभागों के अध्यक्षों का सम्मेलन भी वाछनीय है। ऐसे वार्षिक सम्मेलन अन्तर्राज्यीय कर-परिषद् के तत्वावधान में किये जाने चाहिए।

अन्तर्राज्यीय कर-परिषद् को वास्तविक दूरों, विक्री-सीमाओं तथा छूट आदि के अलावा विक्री-कर सम्बन्धी कानून, नियम तथा प्रक्रिया आदि के मामलों में यथासम्भव एकरूपता लाने का प्रयास करना चाहिए। परिषद् इस कार्य को अपने विक्री-कर सम्बन्धी कार्यों में सर्वप्रथम कार्य समझे।

मोटरगाड़ियों तथा मोटर स्पिरिट पर राज्यीय कर

मोटरगाड़ियों तथा मोटर स्पिरिट पर केन्द्रीय, राज्यीय तथा स्थानीय अधिकारियों द्वारा विभिन्न प्रकार के कर लगाये जाते हैं। केन्द्र सीमा-शुल्क तथा उत्पाद-कर लगाता है, राज्य विक्री-कर तथा मोटरगाड़ी-कर लगाते हैं तथा स्थानीय निकाय वाहन-कर और मार्ग-कर लगाते हैं।

मोटरगाड़ी-कर सारे भारत में पहले-पहल शुल्क (फीस) के रूप में भारतीय मोटरगाड़ी कानून, १९१४ के अन्तर्गत लगाया गया था। समय-समय पर इस शुल्क में वृद्धि की जाती रही। १९२७ में सड़क विकास समिति ने सिफारिश की थी कि केन्द्रीय सरकार को मोटर स्पिरिट पर दो आना प्रति गैलन के हिसाब से विशेष कर लगाना तथा उससे जो कुछ भी राजस्व प्राप्त हो, उसे केन्द्रीय सड़क कोष के नाम जमा करना चाहिए। इसी के साथ-साथ सिफारिश में यह भी कहा गया था कि राज्यों को सड़क-विकास के लिए वित्त की व्यवस्था करने की दृष्टि से मोटरगाड़ियों पर कर लगाने की सभावना पर विचार करना चाहिए। ये सिफारिशें स्वीकार कर ली गईं, और १९३० में मोटर स्पिरिट पर दो आना प्रति गैलन का अतिरिक्त कर लगा दिया गया। इस प्रकार प्राप्त होनेवाली राशि से केन्द्रीय सड़क कोष का निर्माण हुआ। राज्यों ने मोटरगाड़ियों पर कर लगाने

के लिए अलग से कई कानून बनाये। सड़क-विकास समिति ने सुझाया कि मोटरगाड़ियों पर समेकित (कनसोलिडेटेड) कर लगाया जाना चाहिए, तथा मार्ग-कर जैसे कर समाप्त कर दिये जाने चाहिए। इस सिफारिश पर कई राज्यों में कार्रवाई की गई। उनमें से कुछ में अलग से सड़क-कोष का निर्माण हुआ, और शेष राज्यों ने कर से होनेवाली वसूली को सामान्य राजस्व के रूप में दिखाया।

मोटरगाड़ियों पर लगाये जानेवाले कर का आधार भिन्न-भिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न है। मोटर स्पिरिट पर विक्री-कर सबसे पहले १९३७ में मध्य प्रदेश में लगाया गया। अन्य राज्यों ने भी ऐसा ही किया, और 'ग' भाग के कुछ राज्यों को छोड़कर भारत के अन्य सभी राज्यों ने मोटर स्पिरिट की विक्री पर कर लगाया। विभिन्न राज्यों की दरें भिन्न-भिन्न थीं।

सड़क-विकास का सर्वप्रथम योजनात्मक कार्यक्रम १९४३ में नागपुर में होनेवाले मुख्य इजीनियरो के एक सम्मेलन में तैयार किया गया था। इस कार्यक्रम में ३१८ करोड़ रुपये की कुल लागत पर ३,६४,००० मील पक्की सड़कें और बनवाने के दस वर्षीय कार्यक्रम का आयोजन किया गया। वित्त तथा सामान की कमी के कारण योजना को पूर्ण रूप से कार्यान्वित नहीं किया जा सका। वाद के मूल्य-स्तरो के आधार पर योजना आयोग ने अनुमान लगाया कि नागपुर-योजना पर ७४४ करोड़ रुपये व्यय हो जायेंगे, जिसमें से १३३ करोड़ रुपये राष्ट्रीय मार्गों पर तथा शेष अन्य सड़कों पर व्यय होंगे।

केन्द्र ने १ अप्रैल, १९४७ से राष्ट्रीय मार्गों को कायम रखने के लिए वित्त-सम्बन्धी उत्तरदायित्व अपने ऊपर ले लिया। पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत सड़क-विकास योजनाएँ नागपुर-योजना से बहुत छोटी थीं। विशेषकर, ग्राम-संचार साधनों का विकास पूरी समस्या की तुलना में बहुत छोटे पैमाने का था।

मोटरगाड़ियों तथा मोटर स्पिरिट पर कई कर लग जाने तथा दरों में अधिक भिन्नता के कारण १९५० में मोटरगाड़ी-कर जाँच समिति की नियुक्ति हुई। समिति द्वारा की गई जाँच-पड़ताल से पता चला कि भिन्न-भिन्न राज्यों में न केवल मोटरगाड़ी-करों की दरें ही भिन्न-भिन्न हैं, बल्कि कई अतिरिक्त कर जैसे प्रवेश कर, यात्रियों तथा सामान पर कर अथवा उपकर, अनुमतिपत्र आदि, विक्री-कर, वाहन-कर, चुपी, आवागमन-कर तथा मार्ग-कर लगाये गये थे।

समिति ने सिफारिश की थी कि जहाँ तक राज्य सरकारों तथा स्थानीय विकासों का सम्बन्ध है, केवल ईंधन-कर तथा मोटरगाड़ी-कर लगाये जाने चाहिए, और अन्य सभी कर समाप्त कर दिये जाने चाहिए। मोटरगाड़ी-कर की उच्चतम दरें निर्दिष्ट हों, जिन्हें मद्रास में प्रचलित दरों से कम रखने की बात कही गई। मद्रास में ही उच्चतम दरें थीं। कर के आधार के सम्बन्ध में समिति ने सिफारिश की थी कि मोटर साइकिलों पर सामान्य दरों पर, मोटर-कारों पर खाली अवस्था में वजन के अनुसार, सामान ढोनेवाली गाड़ियों पर लदी हुई अवस्था में वजन के अनुसार तथा बसों पर बैठने के स्थानों की सख्या के अनुसार कर लगाये जाने चाहिए। अन्य गाड़ियों के सम्बन्ध में समिति ने भूमि-राजस्व के प्रत्येक रुपये पर एक आने

के हिसाब से सड़क-उपकर लगाने की सिफारिश की थी। केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के प्रतिनिधियों से निर्मित परिवहन सलाहकार परिपद् ने समिति की सिफारिशों पर विचार किया। राज्यों के प्रतिनिधि मद्रास की दरो के स्तर पर उच्चतम दरो के लिए इस बात पर राजी हो गये कि प्रत्येक पाँच वर्षों के अन्त में उस पर पुनर्विचार किया जाये। चुगी तथा अन्य स्थानीय करों तथा नगरपालिकाओं द्वारा लगाये जानेवाले वाहन-कर के उन्मूलन का आम तौर पर विरोध हुआ।

कई करो का लगाया जाना भारत के लिए कोई विचित्र बात नहीं। चुगी तथा टर्मिनल करों और मोटरगाड़ियों पर लगनेवाले कर के बीच बहुत कम सम्बन्ध है, क्योंकि पूर्वोक्त कर सामान पर लगाये जाते हैं, और शेषोक्त कर गाड़ियों पर लगाये जाते हैं। चुगी तथा अन्य करो के उन्मूलन के लिए जो तर्क दिये जाते हैं, उनका मोटर-गाड़ियों पर लगाये जानेवाले कर से कोई विशेष सम्बन्ध नहीं है। चुगी तथा अन्य करो से भिन्न नगरपालिकाओं द्वारा लगाया जानेवाला वाहन-कर परोक्ष कर है, जो राज्य सरकारों द्वारा मोटरगाड़ियों पर लगाये जानेवाले कर से अलग है। अपेक्षित यह है कि दोनों करो को समेकित कर दिया जाये, नगरपालिका द्वारा लगाया जानेवाला कर समाप्त कर दिया जाय, मोटरगाड़ी-कर बढ़ा दिया जाये तथा अतिरिक्त कर को एक निश्चित सूत्र के आधार पर विभिन्न नगरपालिकाओं में बाँट दिया जाये। यह व्यवस्था बड़े निगमों के अनुकूल न होगी। इनके क्षेत्र में ऐसे करो को मोटरगाड़ी-कर में मिला देने का प्रयास न किया जाय। पर राज्य-सरकारों को ऐसी मोटरगाड़ियों पर लगाये जानेवाले कर के सम्बन्ध में कुछ कमी करनी चाहिए, जिनका आवागमन केवल ऐसे निगमों की सीमाओं के अन्तर्गत ही होता हो।

अन्य सम्बन्धित राज्य-कर हैं—मोटरगाड़ियों तथा उनके पुर्जों पर बिक्री-कर, सामान तथा यात्रियों के ले जाये जाने पर कर तथा प्रवेश-कर जैसे विविध कर। जहाँ तक बिक्री करों का सम्बन्ध है, यह मान लेना कठिन है कि मोटरगाड़ियाँ उन वस्तुओं की सूची के उपयुक्त नहीं हैं, जिन पर राज्य सरकारें विशेष दरो पर कर लगाती हैं।

आसाम, बिहार, मद्रास तथा पंजाब में यात्रियों तथा सामान पर कर लिया जाता है। राज्य सरकारें माल तथा यात्री ढोनेवाली गाड़ियों पर लगने वाले करो के उन्मूलन के विरुद्ध हैं जैसा कि मोटरगाड़ी-कर जाँच-समिति ने सुझाया था। यहाँ प्रासंगिक विचारणीय बात यह है कि क्या इन करो तथा इनसे सम्बन्धित करो का संयुक्त प्रभाव ऐसा होगा जिससे मोटर परिवहन के विकास में बाधा पड़ेगी। जहाँ मोटरगाड़ी-कर स्वयं ही बहुत अधिक है, वहाँ यात्रियों तथा सामान पर अलग से कर लगाना न्यायोचित नहीं होगा।

कुछ राज्य प्रवेश-कर वसूल करते हैं। दुबारा कर लगाने की समस्या के निपटारे के लिए 'क' भाग के कुछ राज्यों में पारस्परिक व्यवस्थाएँ हैं। किन्तु दूसरे राज्य में पंजीकृत मोटरगाड़ियों पर लगने वाले प्रवेश-कर अथवा फीस, लाइसेन्स-शुल्क आदि समाप्त किये जाने चाहिए।

मोटर स्पिरिट के यातायात के किराये की दरों को एक समान करने के लिए मोटरगाड़ी-कर जाँच-समिति ने परिवहन उपकर की सिफारिश की थी। सामुद्रिक राज्यों ने पेट्रोल के मूल्यों के समानीकरण का विरोध किया। उनके इस तर्क में कुछ बल अवश्य था कि मूल्यों के समानीकरण के लिए केवल पेट्रोल को ही न चुना जाये, और इसीलिए पेट्रोल पर परिवहन उपकर का लगाया जाना स्वीकार नहीं किया गया। पेट्रोल पर विक्री-कर के सम्बन्ध में प्रति गैलन ६ आने की दर एकसार की अपेक्षा उच्चतम मानी जानी चाहिए।

समिति ने यह भी सिफारिश की थी कि भूमि-राजस्व के प्रति रुपये पर एक आना के हिसाब से बैलगाड़ियों पर सड़क-उपकर लगाया जाये। ग्राम-संचार-साधनों के लिए ग्राम-क्षेत्र से घन उपलब्ध होना चाहिए, क्योंकि किसानों पर लगाये गये कर से होने वाली प्राप्ति की अपेक्षा इसके लिए कही अधिक वित्त की आवश्यकता है। ऐसे किसी भी प्रकार के उपकर के उपयोग का भार स्थानीय सस्थाओं पर छोड़ दिया जाना चाहिए।

मोटरगाड़ी-कर जाँच-समिति ने केन्द्रीय तथा राज्य-करो का एक भाग सड़क-विकास के लिए सुरक्षित रखने की एक विस्तृत योजना की सिफारिश की थी। समिति ने केवल केन्द्रीय सरकार के लिए ही नहीं, बल्कि राज्य सरकारों के लिए भी सड़क-कोषों के निर्माण की तथा राज्यों के सामान्य राजस्वों में से सड़क व्यय का लगभग एक तिहाई उनके अपने सड़क-कोषों में लगाने की सिफारिश की थी।

यद्यपि राजस्व में से विशेष उद्देश्य के लिए घन सुरक्षित करने की प्रवृत्ति को साधारणतया प्रोत्साहन नहीं दिया जाना चाहिए, पर सड़क-विकास के लिए इसे अपवाद मानना चाहिए। मोटरगाड़ियों तथा मोटर स्पिरिट पर लगनेवाले करो से होनेवाली प्राप्ति में से घन सुरक्षित करने की निम्न व्यवस्था अधिक उचित होगी—

(क) केन्द्रीय सड़क-कोष में केन्द्र अपना वर्तमान वार्षिक दान देता रहे।

(ख) राज्यों को अपने सड़क-कोष में मोटर स्पिरिट पर लगने वाले कर से होने वाली अपनी प्राप्तियों में से कम से कम २५ प्रतिशत देना चाहिए; इसके अतिरिक्त मोटरगाड़ी-कर से होने वाली प्राप्ति के शेष का भी कम से कम २५ प्रतिशत इस कोष में दिया जाना चाहिए।

(ग) केन्द्रीय सरकार को केन्द्रीय सड़क कोष में से राज्य सरकारों को अनुदान देते रहना चाहिए।

(घ) ग्राम-संचार-साधनों का काफी विस्तार किया जाना है; एक विशेषज्ञ-समिति को ग्राम-संचार-साधनों के विकास के लिए एक विस्तृत योजना के प्रौद्योगिक तथा वित्तीय पहलुओं का सर्वेक्षण करना चाहिए।

(ङ) एक अखिल भारत ग्राम-संचार-साधन कोष स्थापित किया जाना चाहिए। केन्द्र को सीमा शुल्को और उत्पाद-करो में से ४५ आने प्रति गैलन के बराबर राशि इस कोष में डालनी चाहिए, जिसमें से सभी राज्यों को अगदान मिलने चाहिए। राज्य सरकारों को ग्राम-संचार-साधनों पर होनेवाले व्यय के लिए केन्द्रीय अनुदान का कम से कम २५ प्रतिशत अंशदान देना चाहिए। स्थानीय बोर्डों तथा ग्राम-पंचायतों को भी निशुल्क श्रम तथा निशुल्क सामान आदि के रूप में यथोचित अनुदान देना चाहिए।

मोटरगाड़ी-कर जाँच-समिति ने आन्तरिक परिवहन नीति के सिद्धान्तों के सम्बन्ध में १९५० में संयुक्त राष्ट्र सभ को अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार मंडल द्वारा दिये गये सुझावों का साधारणतया समर्थन किया था। ये सुझाव सिद्धान्तों की उचित तथा पर्याप्त पृष्ठभूमि प्रस्तुत करते हैं।

मोटरगाड़ी-कर जाँच-समिति द्वारा सुझाया गया कर का आधार बहुत से राज्यों में पहले से ही प्रचलित और स्वीकृत हो चुका था।

मोटरगाड़ी-कर के लिए अधिकतम दरों का निर्धारित किया जाना मुख्यतः राज्यीय करों तथा यूनियन की नीतियों के सम्बन्ध का प्रश्न है।

उन मामलों पर, जिनका समावेश परिवहन सलाहकार परिषद् की चर्चा में नहीं हुआ था, अन्तर्राष्ट्रीय कर परिषद् द्वारा अंतिम रूप से विचार किया जाना चाहिए। मोटरगाड़ियों पर कर लगाने के राज्याधिकार पर रोक लगाने वाले कानून बनाते समय इस परिषद् की सम्मति को ध्यान में रखना चाहिए।

स्टाम्प-शुल्क (मुद्राक कर) तथा न्यायालय-शुल्क स्टाम्प-शुल्क

स्टाम्प-शुल्क का उपयोग विशेष करों के संग्रह के साधन तथा एक प्रकार के कर के रूप में होता है। इन शुल्कों के आपात के सम्बन्ध में आम नियम बनाया जाना संभव नहीं है। दूसरे देशों में इनका उपयोग हो रहा है, और इन्हें कानून तथा लोकाचार का बल मिला हुआ है।

विलेख (इन्स्ट्रूमेंट) पर स्टाम्प-शुल्क दो सिद्धान्तों के आधार पर लगता है। शुल्क सौदे के मूल्य के आधार पर निर्धारित किया जाता है, किन्तु वह विलेख पर ही लगाया जाता है, सौदे पर नहीं। १९२२ से, जब स्टाम्प-शुल्क कुछ शर्तों के साथ प्रांतीय सूची में हस्तान्तरित कर दिया गया था, कई राज्य स्टाम्प कानून की अनुसूची में आये हुए अधिकांश विलेखों पर शुल्क बठा चुके हैं। 'ख' भाग के राज्यों की दरें बहुत कुछ पड़ोस के 'क' भाग के राज्यों की जैसी ही हैं।

स्टाम्प-शुल्क मुख्यतः सम्पत्ति के हस्तान्तरण के विलेखों, व्यापार-सम्बन्धी सौदे के विलेखों तथा स्टॉक तथा जिनस बाजार-सम्बन्धी विलेखों पर ही लिया जाता है। बम्बई सरकार वायदों के सौदों पर लगाये गये शुल्कों से प्रतिवर्ष लगभग ५० लाख रुपये प्राप्त करती है। राजस्व की दृष्टि से अन्य सौदों से सम्बन्धित विलेख कम महत्त्व के हैं।

छूट तथा रियायतें विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न हैं।

शुल्क-अपवचन मुख्यतः सौदों के कम मूल्यांकन किये जाने अथवा सही विलेख के स्थान पर दूसरे किसी ऐसे विलेख के, जिस पर कम शुल्क लगता हो, प्रस्तुत किये जाने तथा रिक्त-हस्तांतरण के कारण होता है। अपवचन यद्यपि बहुत अधिक नहीं, तो भी काफी है। जब कि कर लगाने का कार्य काफी सन्तोषजनक ढंग से हुआ, विभिन्न राज्यों में शुल्क-दरें तथा छूट की दरें भिन्न भिन्न हैं।

उन सौदों के, जो किसी राज्य की सीमा के बाहर नहीं होते, विलेखों के सम्बन्ध में स्टाम्प-

शुल्को की दर में एकरूपता न तो अनिवार्य है और न अपेक्षित, इन मामलो में केन्द्रीय कानून के द्वारा उच्चतम अथवा एकसार दर लागू करके पारस्परिक अन्तर हटाया या दूर किया जा सकता है। किन्तु इसकी अत्यधिक आवश्यकता नहीं है, और इसे अन्तर्राज्यीय कर-परिषद् के लिए छोड़ा जा सकता है।

अधिकांश राज्यों में शुल्क की दरें काफी ऊँची हैं, और 'ख' भाग के कुछ राज्यों को छोड़कर, उनमें आगे वृद्धि करने की गुजाइश बहुत थोड़ी है। चली आ रही छूटो तथा रियायतों के कुछ हद तक समाप्त किये जाने की गुजाइश है। राज्य सरकारों को छूट सम्बन्धी सूची की जाँच ध्यानपूर्वक करनी चाहिए, और उनमें से ऐसी छूटें रद्द कर दी जानी चाहिए जिनका सरकार की किसी महत्वपूर्ण नीति के साथ सम्बन्ध न हो।

इस देश में बैंको तथा चेक की प्रथा अभी पूरी तरह से प्रचलित नहीं हुई है। इस दृष्टि से चेको पर स्टाम्प-शुल्क नहीं लगाया जाना चाहिए।

भारत के बाहर भरे जाने वाले किन्तु भारत ही में लागू होने वाले सामुद्रिक बीमा पत्रको पर भारतीय स्टाम्प-शुल्क नहीं लगता। चूँकि सामुद्रिक बीमा का अधिक काम बाहर ही होता है, और इससे होने वाली राजस्व हानि बचाई जा सकती है, इसलिए सरकार को इससे सम्बन्धित कानून में उचित संशोधन करने के प्रश्न पर विचार करना चाहिए।

कुछ राज्य मनोरजन-शुल्को, मोटरगाड़ियों और यात्रियों तथा सामान पर लगने-वाले करो का सग्रह स्टाम्प के माध्यम से करते हैं। यह सुझाया गया था कि विक्री-कर भी इसी प्रकार एकत्रित किया जाना चाहिए, परन्तु ऐसा करने में प्रशासन-सम्बन्धी कोई विशेष लाभ नहीं दिखाई पड़ता।

स्टाक तथा विनिमय बाजारों के सौदे सम्बन्धी विलेखों पर भी स्टाम्प-शुल्क लगाया जा सकता है। विभिन्न राज्यों में वायदा-बाजारों को जैसे-जैसे नियंत्रण में लाया जाये, उनमें वैसे-वैसे बम्बई की भाँति कर लगाये जाने की संभावना होनी चाहिए।

न्यायालय-शुल्क

न्यायालय-शुल्क लगाने की वर्तमान प्रणाली का जन्म १७९५ में हुआ था। 'क' भाग के राज्यों में न्यायालय-शुल्क १८७० के भारतीय न्यायालय-शुल्क कानून के अन्तर्गत लगाया जाता है, इसमें विभिन्न राज्यों ने समय-समय पर संशोधन किये। 'ख' भाग के कुछ राज्यों ने अपने अलग कानून बना रखे हैं, जब कि अन्य राज्यों ने अखिल भारतीय कानून को ही अपना रखा है।

विभिन्न राज्यों में न्यायालय-शुल्क की दरें भिन्न-भिन्न हैं। उन्हें कई बार बढ़ा जा चुका है। युद्ध-काल में मुद्रास्फीति-निरोधक उपाय के रूप में उनमें काफी वृद्धि की गई थी। कुछ राज्यों में २५ प्रतिशत से ५० प्रतिशत तक अधिभार लगाया गया था तथा अधिकांश मामलों में अधिभार प्रचलित दरों में ही सम्मिलित था। छूट तथा रियायतें मुख्यतः प्रार्थनापत्रों अथवा आवेदनपत्रों पर निर्वाहित शुल्क (फीस) के सम्बन्ध में दी जाती थीं।

विभिन्न राज्यों में न्यायालय-शुल्क की प्राप्ति तथा न्याय-प्रशासन पर किये गये

व्यय के आंकड़ों से यह धारणा उन्मूलित हो गई कि राज्य सरकारों को न्याय-प्रणामन से काफी लाभ रहता है। न्यायालय-शुल्क, यदि लगाया भी जाये तो, उसका आधार यह होना चाहिए कि उससे न्याय प्रशासन पर होने वाला व्यय पूरा हो जाये। इसकी दरों में एकरूपता लाना अत्यन्त आवश्यक नहीं है। न्यायालय-शुल्क में कमी किये जाने से ही न्याय पर खाने वाला व्यय कम नहीं होगा। किन्तु उन राज्यों को जिन्हें न्याय-प्रणामन पर आने वाले व्यय से कहीं अधिक राजस्व प्राप्त होता है, न्यायालय-शुल्क पर तुरत पुनर्विचार करना चाहिए, जिससे उसमें यथासमय उचित कमी की जा सके। न्यायालय-शुल्क कानून की अनुसूचियों में वृद्धि की गुणाईश बहुत अधिक नहीं है। कई छूटों के रद्द किये जाने से कुछ अतिरिक्त राजस्व भी प्राप्त किया जा सकता है। न्यायालय-शुल्क लिये जाने के सम्बन्ध में पूरा पूरा ध्यान रखे जाने तथा समय-समय पर कर्मचारियों द्वारा विशेष जाँच किये जाने के फलस्वरूप अपवचन कम हो जायगा।

अन्य राज्याय कर

मनोरजन-कर

मनोरजन-कर साधारणतया उस मूल्य पर लगाया जाता है, जो किसी भी मनोरजन के स्थान में प्रवेश पाने के लिए दिया जाता है। ऐसे कर से प्राप्त होने वाला अधिकांश राजस्व सिनेमा से प्राप्त होता है। यह कर या तो नकद लिया जाता है, या चिपकाई हुई विशेष टिकटों के द्वारा। बिहार को छोड़कर यह कर खड-प्रणाली के अनुसार लगाया जाता है। फिल्म जांच-समिति ने सिफारिश की है कि यह कर आम प्रतिशत के आधार पर लगाया जाना चाहिए जैसे सकल प्राप्ति पर २० प्रतिशत के हिसाब से। वर्तमान मनोरजन-शुल्क-प्रणाली की निंदा इन आधारों पर की जाती है कि दरें बहुत ऊँची हैं, खड-प्रणाली प्रदर्शक के प्रतिकूल है, दरों में बहुत अधिक अन्तर हो जाता है, तथा कर का भार अधिकतर स्वदेशी उद्योग पर पड़ता है। राज्य सरकारें यह बात मानने के लिए तैयार नहीं हैं कि वर्तमान दर बहुत ऊँची हैं, अथवा दरों में एकरूपता लाना आवश्यक है। हाँ, इस शिकायत में कुछ औचित्य अवश्य है कि खड-प्रणाली के फलस्वरूप जैसी कि आजकल कुछ राज्यों में प्रचलित है, प्रवेश दरें ठीक नहीं की जा सकती तथा प्रतिशत के आधार पर लगाया जाने वाला कर अधिक उचित होगा। शुल्क की दरें प्रतिशत के आधार पर निर्धारित की जानी चाहिए तथा दरों को प्रतिशत के आधार पर अधिक से अधिक तीन श्रेणियों में विभाजित किया जाना चाहिए।

मनोरजन-कर से छूट की योजना अधिकांश राज्यों में थोड़ी-बहुत एक सी ही है। यदि मनोरजन के दो भाग—व्यावसायिक तथा अव्यावसायिक—कर दिये जायें और अव्यावसायिक मनोरजन पर पूरी छूट दे दी जाये, तो सम्पूर्ण प्रणाली पहले से अच्छी और सरल हो जायेगी। छूट के सम्बन्ध में निर्णय करने के लिए सरकार की सहायता के लिए गैरसरकारी छोटी सलाहकार समितियाँ स्थापित की जानी चाहिए जिनमें मुख्यतः समाज-सेवकों को रखा जाये। व्यावसायिक क्षेत्र में छूट तभी दी जाये जब कि मनोरजन से होनेवाली प्राप्तियाँ धर्मार्थ अथवा लोकहितार्थी कार्य में व्यय की जाये।

पारितोषिक-प्रतियोगिताओं पर कर

पारितोषिक-प्रतियोगिताओं पर बम्बई तथा मैसूर में कर लगाया जाता है। राज्यों की कर-व्यवस्था में यह कर बहुत थोड़े महत्त्व का है। प्रतियोगिताओं तथा लाटरियों सम्बन्धी कानूनी उपायों का प्रारम्भिक उद्देश्य प्रतियोगिताओं पर नियन्त्रण रखना तथा दूसरा उद्देश्य कर लगाना और राजस्व की प्राप्ति है। पारितोषिक-प्रतियोगिताओं पर लगाया जाने वाला नियन्त्रण प्रभावकारी तभी हो सकता है, जब कि इसे समूचे देश के आधार पर लगाया और लागू किया जाये। इसलिए, पारितोषिक-प्रतियोगिताओं पर नियन्त्रण तथा कर लगाने का काम केन्द्रीय सरकार को अपने हाथ में ले लेना चाहिए। केन्द्रीय सरकार कर लगाने तथा प्राप्तियाँ लेने के दोनों काम कर सकती है, अथवा कर, सविधान के अनुच्छेद २६९ के अन्तर्गत करो की सूची में जोड़ा जा सकता है।

पण (बेटिंग) कर

आसाम, पश्चिम बंगाल, बम्बई, मद्रास, उत्तर प्रदेश, हैदराबाद, मैसूर तथा दिल्ली के राज्यों में घुड़दौड़ों पर पण-कर लगा है। सबसे पहले पण-कर १९२२ में बंगाल में लगाया गया था। इसके बाद अन्य राज्यों ने अनुसरण किया। दिल्ली में यह कर १९५३ में लगाया गया। बहुत से राज्यों में युद्धकाल में तथा उसके बाद कर की दरें बढ़ाई गईं। किन्तु जहाँ वृद्धि बहुत अधिक की गई, वहाँ ऊँचे दरों के फलस्वरूप गैरकानूनी जुए को प्रोत्साहन मिला। पण-कर-सम्बन्धी कानून मुख्यतः नियन्त्रणात्मक है, तथा राज्य सरकारों का एक उद्देश्य यह है कि गरीब लोगों को घुड़दौड़ पर जुआ खेलने का प्रोत्साहन न दिया जाये। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए जो भी उपाय किये गये, उनमें ऊँचा प्रवेश-शुल्क (फीस), भारी मनोरंजन-शुल्क, न्यूनतम शर्तों की इकाइयों का निर्धारण तथा घुड़दौड़ के दिनों पर रोक का लगाया जाना है। कर की दरों तथा इसके संग्रह की व्यवस्था पर टीका-टिप्पणी करने की कोई आवश्यकता नहीं है। किन्तु जीते गये धन के साथ-साथ दाँवों पर लगाये गये धन पर भी कर लगाया जाना चाहिए, केवल जीते गये धन पर ही नहीं, जैसा कि कुछ राज्यों में हो रहा है।

विद्युत्-शुल्क

तट-करो (टैरिफ) के प्रतिशत के रूप में शुल्क की दरों में काफी अन्तर है। उच्चतम दर ६० प्रतिशत से अधिक की और निम्नतम दर ६.३ प्रतिशत की है, जो क्रमशः बम्बई और मद्रास में लागू है। औद्योगिक शक्ति पर केवल कुछ ही राज्यों में कर लगा हुआ है। सविधान के अनुच्छेद २८७ और २८८ के अन्तर्गत मिलनेवाली छूट के अलावा विभिन्न राज्यों में विभिन्न प्रकार की छूटें हैं।

विजली की खपत पर कर लगाये जाने का समर्थन इस आधार पर किया गया है कि प्रकाश तथा शक्ति के अन्य साधनों की अपेक्षा विजली साधारणतया सस्ती पड़ती है। प्रचुर मात्रा में तथा सस्ती जल-विद्युत्-शक्ति उपलब्ध होने पर उपभोक्ता पर अनावश्यक भार के रूप में लागू न करके थोड़ी मात्रा में लगाये जानेवाले कर से सरकार को लाभ होना चाहिए।

करसंग्रह करने में अधिक व्यय नहीं आता, और इसमें राज्य सरकारों को अधिक राजस्व प्राप्त होता है। छोटे उपभोक्ताओं को इससे छूट मिल सकती है या प्राप्त है।

प्रकाश तथा पखो के लिए विजली की खपत पर कर लगाये जाने का विरोध अधिक नहीं हुआ है, किन्तु व्यापार तथा उद्योग के प्रतिनिधियों ने औद्योगिक खपत पर लगाये जाने-वाले कर का विरोध किया है। यह स्वीकार नहीं किया जा सकता कि विजली की औद्योगिक खपत पर बहुत थोड़ी दर पर लगाया जानेवाला कर भी अगुचित है। ऐसी खपत पर भी शुल्क लगाया जाना चाहिए। आधार तथा दरो में अन्तर के विषय में कुछ आलोचना हुई है। दरो के वर्गीकरण के विषय में मुख्य विचार ये हैं—प्रकाश तथा पखो के लिए निम्न दरें, अन्य घरेलू उपयोग की विजली की वस्तुओं के लिए निम्नतर दरें तथा औद्योगिक खपत के लिए निम्नतम तथा बहुत नीची दरें हो। प्रकाश तथा पखो के लिए खपत में आनेवाली शक्ति पर लगने-वाले कर की दर ऐसी होनी चाहिए कि विजली-व्यय का कुल भार अधिक न हो तथा छोटे कस्बों और गांवों में विजली के उपयोग को प्रोत्साहन मिले।

औद्योगिक कार्यों के लिए उपयोग में आई विजली पर लगाये जाने वाले कर की दरों के सम्बन्ध में करापात बहुत ही कम तभी होगा जब विजली पर होने वाला व्यय उत्पादन-व्यय का एक छोटा भाग ही हो। यदि विजली पर होने वाला व्यय काफी हुआ, तो कर की दर विशेषकर, कम ही रखनी होगी। कुटीर तथा छोटे पैमाने के उद्योगों के लिए भी छोटी दरें ही उचित होंगी, जिससे उनका उत्पादन अधिक हो सके।

अन्य विविध राज्यीय कर

व्यवसाय-कर तथा सम्पत्ति-कर का विशेष सम्बन्ध, चाहे वे राज्य सरकारों द्वारा ही क्यों न लगाये गये हों, स्थानीय सस्थाओं के साथ हैं। उन पर स्थानीय-करों के साथ ही विचार किया जायेगा। विविध करों में पजीकरण-शुल्क, तम्बाकू-शुल्क, गन्ना-उपकर, कच्चा पटसन-उपकर तथा अन्तर्राज्यीय आवागमन-कर आते हैं। पजीकरण-शुल्क की दरें विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न हैं, और मूल्य के अनुसार लगाई जाती हैं। ये एक प्रकार के विशेष प्रभार हैं, जो विशेष सेवाओं पर होने वाले व्यय के लिए लगाये जाते हैं तथा दरो के निर्धारण के समय इस सिद्धान्त को ध्यान में रखा जाना चाहिए। कुछ राज्य विशेष कानूनों के अन्तर्गत तम्बाकू की विक्री पर कर लगाते थे। इन राज्यों से यह कर हटाने के लिए कहा गया, और १ अप्रैल १९४३ से तम्बाकू पर भारत-सरकार द्वारा उत्पाद-कर लगाये जाने से उनके राजस्व की हानि की पूर्ति हुई। वित्त-आयोग ने सिफारिश की कि क्षतिपूर्ति की व्यवस्था समाप्त की जानी चाहिए तथा राज्यों को तम्बाकू पर अपना कर लगाने की स्वतंत्रता दे दी जाये। सरकार ने यह सिफारिश स्वीकार कर ली, तथा १ अप्रैल, १९५३ से उपरोक्त व्यवस्था समाप्त कर दी गई। आजकल आंध्र, मध्य प्रदेश, मद्रास, पंजाब, पेश्वर तथा त्रिपुराकुर-कोचीन राज्यों ने विशेष कानूनों के अन्तर्गत तम्बाकू पर शुल्क लगा रखा है। तम्बाकू-करों के सबंध में मुख्य विचारणीय प्रश्न यह है कि इनका केन्द्रीय उत्पाद-शुल्कों के साथ क्या सबंध है। केन्द्रीय तथा राज्य सरकार और स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा तम्बाकू पर लगाये गये विभिन्न करों में उचित समन्वय होने

की आवश्यकता अव स्पष्ट है। अन्तर्राज्यीय कर परिषद् ही ऐसा समन्वय कर सकती है।

बिहार, बम्बई, उत्तर प्रदेश तथा हैदराबाद ने आजकल गन्ने पर उपकर लगा रखा है। बम्बई में उपकर से होनेवाली प्राप्तियाँ गन्ना-उद्योग के विकास, गन्ने तथा सिंचाई एवं अन्य फसलों के विकास तथा कृषि के सुधार एवं विकास के लिए जमा की जा रही हैं। अन्य राज्यों में ऐसी प्राप्तियाँ सामान्य राजस्व में जमा की गई हैं।

कृषिजन्य अथवा खनिज पदार्थों अथवा कच्चे सामान पर कर लगाने के लिए राज्य सूची में प्रवेश सख्या ५२ का उपयोग कई कारणों से अवांछनीय है। राज्य सरकार को इसका उपयोग अपने कर लगाने के लिए न करके, इसे स्थानीय प्राधिकारियों के लिए सुरक्षित रखना चाहिए।

कच्चे पटसन पर लगा उपकर वास्तव में पटसन पर लगाया हुआ एक क्रय-कर है जो पजीकृत मिलो तथा निर्यातकारियों से लिया जाता है। सुझाई गई विक्री-कर-योजना के अन्तर्गत पश्चिम बंगाल में रुपये पर एक पैसे की दर से अधिक ऊँची दर पर यह कर न लग सकेगा।

संघीय वित्तीय संयोजन (फेडरल फाइनेन्शियल इण्टिग्रेशन) की योजना के अन्तर्गत हैदराबाद, मध्य भारत, राजस्थान तथा सौराष्ट्र में सत्क्रांतिकालीन उपाय के रूप में अन्तर्राज्यीय आवागमन-शुल्को की अनुमति दे दी गई है। राजस्थान को छोड़ कर अन्य राज्य इन शुल्को के उन्मूलन तथा इनके स्थान पर कर लगाने के अन्य साधनों के प्रयोग के लिए कार्रवाई कर रहे हैं। इन शुल्को के उन्मूलन की अवधि वर्तमान वित्तीय वर्ष के अन्त में समाप्त होगी। मध्य भारत सरकार वर्तमान चुने हुए विक्री-कर के बदले में सामान्य विक्री-कर लागू करने के प्रश्न पर विचार कर रही है। राजस्थान में सामान्य विक्री-कर लगाये जाने से सम्बन्धित एक विधेयक हाल ही में पेश किया जा चुका है। ये शुल्क एक निश्चित अवधि के भीतर उन्मूलित किये जाने चाहिए, तथा उन राज्यों को जिन्होंने ये शुल्क लागू कर रखे थे, कर लगाने के अन्य साधनों का उपयोग करके राजस्व की हानि की पूर्ति करने के लिए यथासंभव प्रयत्न करना चाहिए।

राज्यीय उत्पाद-कर

मानवीय उपभोग में आनेवाले मादक द्रव्यों पर लगाये जानेवाले उत्पाद-कर राज्य सरकारों के राजस्व के बड़े स्रोत हैं। १९५४-५५ में इस स्रोत से होनेवाला राजस्व राज्य सरकारों के कुल अनुमानित कर राजस्व का ८७ प्रतिशत था। इस देश में उत्पाद-कर राजस्व बढ़ाने की अपेक्षा मादक द्रव्यों की खपत की रोकथाम के लिए ही लगाया जाता है। अधिकांश राज्यों में मादक-द्रव्यों पर लगे उत्पाद-कर का स्थान राजस्व के स्रोतों की दृष्टि से दूसरा है। और कुछ राज्यों में उत्पाद-कर से होने वाली प्राप्ति भू-राजस्व से भी अधिक होती है।

उत्पाद-कर साधारणतया सुधार तथा नशीले पदार्थों की खपत की रोकथाम के लिए

लगाया जाता है। राज्य सरकारो ने अधिक कर लगा कर खपत में कमी करने का प्रयत्न किया। शराब की विक्री, शराब बनाये जाने अथवा ताड़ के पेड़ों से ताड़ का रस निकालने के लिए लाइसेंस फीस ली जाती है। देशी शराब, सरकारी भट्ठों में अथवा उत्पादक-कर्मचारियों की देख-रेख में ही तैयार की जाती है। शराब सरकारी गोदामों से मिलती है, तथा लाइसेंस प्राप्त विक्रेता ही निश्चित समयावधि में तथा निश्चित भाव पर देशी शराब बेचते हैं। अन्य मादक पेयों तथा नशीली दवाओं की विक्री भी लाइसेंस प्राप्त व्यापारी ही करते हैं।

सर्वप्रथम सांविधानिक सुधारों के लागू किये जाने के साथ-साथ मद्यनिषेध आंदोलन को बल प्राप्त हुआ, तथा कई राज्यों के विधानमंडलों ने इस आशय के प्रस्ताव पाम किये कि मद्यनिषेध उनका अंतिम उद्देश्य है। कई राज्य-सरकारों ने शराब की खपत कम करने के उपाय किये और कुछ राज्यों में उत्पादक से होनेवाले राजस्व में कमी करने अथवा मद्यनिषेध लागू करने की संभावनाओं की जाँच के लिए समितियाँ नियुक्त की गईं। पर इन उपायों से न तो खपत में ही काफी कमी आई और न राजस्व कम हुआ।

१९३७ में प्रान्तीय स्वशासन के स्वीकार किये जाने तथा बंगाल और सिन्ध को छोड़कर अन्य प्रान्तों में कांग्रेस-मंत्रिमंडलों की स्थापना के साथ-साथ, कई प्रान्तीय सरकारों ने पूर्ण मद्यनिषेध नीति की घोषणा की। इनमें से कुछ ने इस नीति को कार्यान्वित करना आरम्भ भी कर दिया था, पर कांग्रेस-मंत्रिमंडलों के पद-त्याग के फलस्वरूप उन प्रान्तों में मद्यनिषेध का काम रुक गया। जब लोकप्रिय मंत्रिमंडलों ने पुनः कार्य-भार संभाला, तब अधिकांश राज्य सरकारों ने मद्यनिषेध-नीति की घोषणा एक बार फिर की। तदनुसार मद्यनिषेध को संविधान में राज्याय नीति के निर्देशों में सम्मिलित कर लिया गया।

१९४९ के अखिल भारतीय अफीम सम्मेलन के एक प्रस्ताव में दवा के रूप में अथवा वैज्ञानिक उद्देश्यों के अलावा अफीम की खपत निषिद्ध करार दी गयी। खपत में प्रतिवर्ष दस प्रतिशत कमी करके इस उद्देश्य को दस वर्षों में पूरा किया जाना है। अन्य नशीली वस्तुओं के सबंध में बम्बई, मद्रास, आंध्र तथा सौराष्ट्र में पूर्ण निषेध है, और उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, मैसूर, उड़ीसा, त्रिपुरा-कोचीन तथा कुर्ग में आंशिक निषेध है। आसाम तथा पंजाब के कुछ क्षेत्रों में भी मद्यनिषेध लागू है। बिहार, पश्चिम बंगाल तथा मध्य भारत में उदार नीति अपनायी जा रही है। शेष राज्यों की इस सबंध में कोई नीति नहीं है, और न उनमें आंशिक मद्यनिषेध या मद्यनिरोध आन्दोलन है। ये राज्य अधिकतर उत्पादन-कर से होने वाले राजस्व पर ही निर्भर हैं, और इसलिए ये इस स्रोत से होनेवाले राजस्व की समाप्ति के विरोधी हैं।

पूर्ण मद्यनिषेध के उद्देश्य की प्राप्ति के लिए इस समय अखिल भारतीय नीति अथवा अखिल भारतीय कार्यक्रम जैसी कोई व्यवस्था नहीं है। आयोग का कहना है कि उसने उत्पादन-कर सम्बन्धी भावी नीति की रूपरेखा पर काफी विचार-विमर्श किया, किन्तु उसके सभी सदस्य एकमत न हो सके। आयोग के तीन सदस्यों का मत यह है कि संविधानिक निर्देश शीघ्र से शीघ्र कार्यान्वित किये जायें और देश भर के लिए एक अवधि निर्धारित की जानी चाहिए, जिसके अन्दर सभी राज्य पूर्ण मद्यनिषेध लागू करने की पूरी तैयारी कर लें।

राजस्व अर्जन को गौण स्थान दिया जाना चाहिए। राजस्व में अधिकतम वृद्धि करने तथा खपत में कमी करने की नीति परस्पर विरोधी थी और व्यावहारिक रूप में असफल रही। प्रशासन की दृष्टि से शराब की राजस्वगति अव्यावहारिक है। यह जानने के लिए कि संविधान में इस विषय पर दिये गये निर्देश प्रभावकारी ढंग से किस प्रकार कार्यान्वित किये जा सकते हैं, योजना आयोग विस्तार के साथ विचार-विमर्श कर चुका है। भविष्य की कार्रवाई का क्या रूप हो, इस पर इस जाँच-पड़ताल का काफी असर होगा। इसी के आधार पर मद्यनिषेध लागू करने का उचित कार्यक्रम तैयार किया जाना चाहिए। इसके लिए एक निश्चित अवधि का सुझाव न देते हुए आयोग के सदस्य पूरे देश के लिए एक निश्चित तिथि निर्धारित किये जाने के पक्ष में हैं। मद्यनिषेध की सफलता के लिए उचित रूप से प्रशासनात्मक तैयारी तथा लोकप्रिय शिक्षा द्वारा प्रचार किये जाने की आवश्यकता है।

आयोग के अन्य तीन सदस्यों ने इस बात की ओर ध्यान दिलाया है कि मद्यनिषेध ऐसे निर्देशों में से एक ही है। किस गति से इसे लागू किया जाय, इसे अलग-थलग नहीं, बल्कि संविधान में आये हुए विभिन्न उद्देश्यों को प्राथमिकता देने के व्यापक प्रश्न के एक अंग के रूप में ही करना है। अलग-अलग राज्यों में इस कार्य की प्रगति पर प्रशासन सम्बन्धी साधनों की उपलब्धि और प्रयत्नों का प्रभाव पड़ेगा। प्रभावकारी रूप से लागू किया जाना संविधान में दी गई विशेष निर्देश-नीति का सारांश है। आर्थिक पहलू को स्थान तो दूसरा ही दिया जाना चाहिए, पर इसका अर्थ यह नहीं है कि यह पहलू कम महत्व का है क्योंकि कई राज्यों को अपनी वर्तमान आर्थिक स्थिति की अवस्था में इस पर अनिवार्य रूप से विचार करना होगा। मद्यनिषेध के उद्देश्य को विभिन्न राज्यों में किस प्रकार प्राप्त किया जाये, इसका निर्णय विभिन्न राज्यों को अलग-अलग रूप से कर लेना चाहिए। इस विचार के पीछे, आयोग के सदस्यों का कहना है कि स्वयं आयोग को ही ऐसा कोई तथ्य प्राप्त न हो सका, जिसके आधार पर वह साधारण अथवा विशेष रूप से देश भर में मद्यनिषेध लागू करने के लिए एक निश्चित तिथि स्वीकार करने की सिफारिश कर सके।

भारत में अपनायी जानेवाली अवकारी नीति के भविष्य पर सदस्यों की सम्मति बराबर विभाजित होने के कारण आयोग इस सम्बन्ध में कुछ भी सिफारिश न कर सका।

लगान

लगान की पृष्ठभूमि : मुख्य प्रथाएँ

संसार के लगभग सभी देशों में सरकार विभिन्न उद्देश्यों के लिए भूमि का उपयोग करने-वाले लोगों की आय में से कुछ अंश अपने लिए वसूल करती है। भारत में लगान वसूल करने की प्रथा अत्यंत प्राचीन काल से चली आ रही है। प्रारम्भ में लगान जिनस में लिया जाता था, किन्तु जनसंख्या में वृद्धि होने तथा कृषि में विस्तार होने के साथ साथ बहुत सी कठिनाइयाँ सामने आईं। उस समय से नकद लगान लेने की प्रथा चल पड़ी। पहले पहल इस प्रथा

में सुधार करने का प्रयत्न शेरशाह ने किया, किन्तु महत्त्वपूर्ण परिवर्तन अकबर के शासन काल में ही हो सका। तदनुसार एक ऐसी प्रथा का आरम्भ हुआ जो पीढ़ियों तक लगान-सम्बन्धी नीति का आधार बनी रही। उर्वरता की दृष्टि से वर्गीकृत भूमि एक निश्चित पैमाने द्वारा नापी जाती थी और कुल उपज पिछले दस वर्षों की उपज के आधार पर आँकी जाती थी। तब औसतन कुल उपज को पिछले १९ वर्षों से चले आने वाले मूल्यों के आधार पर नकदी में आँका और उसका तीसरा भाग राजा के भाग के रूप में निश्चित किया जाता था। बिना किसी फेर-बदल के यह लगान १० वर्ष के लिए निर्धारित किया गया था पर बाद में अनिश्चित समय तक चलता रहा। मुगल साम्राज्य के विस्तार के साथ साथ तत्कालीन प्रशासन-तंत्र शिथिल होता गया। प्रान्तीय अधिकारियों ने भूमि पर अतिरिक्त वसूली लादनी शुरू की और लगान वसूल करने के लिए रखे गये मध्यवर्ती लोग अधिक बलशाली हो गये और वे किसानों का शोषण करने लगे। कुछ समय बाद ये लोग जमींदार अथवा जमीन के मालिक बन गये।

जब ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने भारत के विभिन्न क्षेत्रों पर अपना अधिकार जमाना शुरू किया, तो उन्होंने इसे आवश्यक समझा कि राजस्व की प्राप्ति के साधन नियमित हों, किसानों से लगान सीधे वसूल करने का झंझट भिटे तथा ऐसे लोगों का एक वर्ग तैयार किया जाये जिसकी राजभक्ति पर वे विश्वास कर सकें। इन सब बातों के कारण उनको उन सभी क्षेत्रों में (जो आजकल बंगाल में तथा आशिक रूप से बिहार और उड़ीसा में आते हैं) इस्तमरारी बन्दोबस्त लागू करने के पक्ष में निर्णय करना पड़ा। इसके पूर्व जमींदारों को बहुत लगान के भार के कारण काफी नुकसान सहना पड़ा। किन्तु खेती के विस्तार तथा मूल्यों में वृद्धि के कारण जमींदारों पर लगान का भार कुछ कम हो गया। बहुत से जमींदारों ने अपनी जमींदारी या उसका कुछ अंश किराये पर दूसरों को उठा दिया।

इस्तमरारी बन्दोबस्त व्यवस्था बनारस, मद्रास के कुछ भागों तथा असम में भी लागू कर दी गई। बाद में जब कम्पनी का शासन अच्छी तरह से जम गया, तब उन्हें यह विचार सूझा कि राष्ट्र को मियादी बन्दोबस्त अधिक लाभकारी होगा। कुछ क्षेत्रों में वहाँ की सुसंगठित गाँवसभाओं के साथ बन्दोबस्त की बातचीत की जा सकी। अन्य क्षेत्रों में लगान सीधे किसानों के साथ ही तय कर लिया गया।

भारत में उस समय जो बन्दोबस्त किये गये, वे दो प्रकार के थे। पहले—इस्तमरारी बन्दोबस्त अथवा वे जिनके लिए कोई निश्चित समय नहीं था, और दूसरे, मियादी बन्दोबस्त अथवा वे जो एक निश्चित समय तक के लिए ही होते थे। दूसरे शब्दों में इन्हें इस प्रकार भी कहा जा सकता है—जमींदारी, जिसमें कर-निर्धारण जमींदारी की सम्पत्ति के आधार पर किया जाता था, महलबारी, जिसमें कर-निर्धारण गाँव के अथवा सयुक्त रूप से 'महल' के आधार पर किया जाता था तथा रयतबारी, जिसमें कर-निर्धारण प्रत्येक किसान के व्यक्तिगत खेत के आधार पर होता था।

वैसे तो मोटे तौर पर भारत में बन्दोबस्तों के इन्ही प्रकारों का प्रचलन था, किन्तु सभी राज्यों में उनके विकास की रूपरेखा एक सी नहीं थी।

इस्तमरारी बन्दोवस्त वाले क्षेत्रों को छोड़कर भारत के अन्य सभी भागों में कर-निर्धारण मियादी बन्दोवस्त के आधार पर तथा कर-निर्धारण पर पुनर्विचार निश्चित अवधि के समाप्त होने के बाद होता था। कर-निर्धारण १५ से लेकर ४० वर्षों तक के लिए किया जाता था। सामान्य अवधि ३० वर्षों की मानी जाती थी।

सरकार को दिये जाने वाले लगान के आगणन के लिए विभिन्न राज्यों में विभिन्न तरीके थे। इन तरीकों को नीचे लिखे अनुसार वर्गीकृत किया जा सकता है :—

- (१) शुद्ध सम्पत्ति अथवा आर्थिक लगान
- (२) शुद्ध उत्पादन अथवा वार्षिक मूल्य
- (३) प्रयोगात्मक
- (४) भाटकीय (रेन्टल) मूल्य
- (५) पूँजीगत मूल्य
- (६) सकल उत्पादन

इस्तमरारी बन्दोवस्त वाले क्षेत्रों को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में कर वसूल करने का प्रशासनतन्त्र एक सा ही था। अधिकांश राज्यों में 'बोर्ड आफ रेवेन्यू', राजस्व सम्बन्धी मुख्य अधिकृत संस्था थी। राज्य साधारणतया डिवीजनो तथा जिलो में बँटे हुए हैं, जो क्रमशः कमिश्नरों और कलक्टरों के अधिकार में थे। जिले, तहसीलो और ताल्लुको में बँटे हुए हैं, जिनकी देखरेख तहसीलदार, एक या दो नायब-तहसीलदारों की सहायता से करता था। इनके नीचे कुछ गाँव-अधिकारी होते थे, जो लगान वसूल करते, हिसाब-किताब तैयार करते तथा रेकार्ड (लेखा-जोखा) रखते थे। पहले उनमें से अधिकांश अधिकारी पैतृक-उत्तराधिकार के आधार पर नियुक्त होते थे, किन्तु पिछले कुछ वर्षों में इनके स्थान पर वेतनभोगी अधिकारी नियुक्त किये जाते थे।

इस्तमरारी बन्दोवस्त वाले क्षेत्रों में गाँव के स्तर पर लगान वसूल करने के लिए अब तक कोई ठीक प्रशासन-तन्त्र नहीं था क्योंकि जमींदार ही राज्य को लगान दे दिया करते थे।

सभी राज्यों में लगान की अदायगी में रियायत उस समय दी जाती थी, जब फसल नष्ट हो जाये। भारत-सरकार ने लगान के मुलतवी तथा छूट सम्बन्धी सामान्य आदेश १९०५ में जारी किया था। कुछ राज्यों में मुलतवी तथा छूट के लिए अनुविहित व्यवस्था है। अन्य राज्यों में इनकी व्यवस्था कार्यकारी आदेशों द्वारा की जाती है। साधारणतया छूट फसलों के नष्ट हो जाने पर दी जाती थी, किन्तु हाल के वर्षों में कुछ राज्यों में मूल्यों में गिरावट आने के परिणाम का सामना करने के लिए भी छूट दी गई।

०

हाल के फेर बदल

स्वतन्त्रता की प्राप्ति के बाद से देश में जो फेर बदल हुए, उनसे राज्यों के राजस्व-प्रशासन के सम्मुख कई नये और महत्वपूर्ण काम आये। काम बढ़ गया है तथा कुछ बातों के

फलस्वरूप देश की कृषि का ढाँचा ही बदल गया है। पहला परिवर्तन था रजवाडों का राज्यों में विलयन और दूसरा था राज्य सरकारों द्वारा किये गये काश्तकारी-सुधार।

प्रान्तीय स्वायत्त शासन दिये जाने के समय से विभिन्न कारणों से लगभग सभी राज्यों में भूमि के बन्दोवस्त सम्बन्धी कार्यक्रम स्थगित कर दिये गये। यद्यपि कुछ राज्यों ने हाल ही में लगान पर अधिभार लगाया, तथापि बहुत से राज्यों के लिए लगान का समायोजन अब भी एक समस्या बना हुआ है।

भूतपूर्व रजवाडों के विलयन से भी कई समस्याएँ पैदा हो गई हैं। उनकी राजनीतिक तथा प्रशासकीय कार्यकुशलता में बहुत अन्तर था, तथा लगान की प्रणालियों में भी काफी अन्तर है। आज की काश्तकारी कानून सम्बन्धी स्थिति पहले से कोई अच्छी नहीं है। कुछ क्षेत्रों में लगान बहुत अधिक लिया जाता है। जमींदार किसानों से बहुत से गैरकानूनी उपकरण वसूल करते हैं और कुछ पिछड़े हुए क्षेत्रों में तो किसानों से बेगार भी लिया जाता है।

भूमिव्यवस्था तथा कर-निर्धारण की विभिन्नता के कारण उत्पन्न समस्याएँ तुरत हल नहीं की जा सकी। कर-निर्धारण में एकरूपता लाने के लिए राज्यों ने कई अतिरिक्त उपाय किये। कुछ ने फिर से तात्कालिक बन्दोवस्त लागू किये, और कुछ ने एतदर्थ बन्दोवस्त। कुछ क्षेत्रों में दरो को एक सा किया जा रहा है। इसी प्रकार काश्तकारी-अधिकारों की रक्षा के लिए न केवल वेदखली रोकने की ही कार्रवाई की गई, बल्कि उन लोगों को फिर से जमीन दिलाने की भी कोशिश की गई, जिन्हें बिना किसी उचित कारण के वेदखल किया गया था।

भूमि व्यवस्था-सुधारों द्वारा विचवैयों के उन्मूलन जैसे कई बड़े परिवर्तन किये जा चुके हैं। इससे ३८,००,००० लोगों पर प्रभाव पड़ा, और लगभग ४०० करोड़ रुपये की क्षतिपूर्ति देनी पड़ी। विचवैयों का उन्मूलन तो किया गया, किन्तु उन्हें वह भूमि अपने अधिकार में रखने का अधिकार दे दिया गया जिस पर वे स्वयं खेती करते अथवा करवाते थे। असम तथा पश्चिमी बंगाल को छोड़कर ऐसी भूमि के लिए कोई अधिकतम सीमा निर्धारित नहीं की गई है। जहाँ तक जमींदारों का सम्बन्ध है, भूमिव्यवस्था-सुधारों का प्रभाव सम्पत्ति के आकार की अपेक्षा पट्टेदारी पर अधिक पड़ा, यद्यपि उन जोतों के क्षेत्र पर कुछ प्रतिबन्ध लगाये गये हैं, जो दो राज्यों में स्थित हो। कुछ राज्यों में और भूमि लेने पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया है। इन सुधारों के फलस्वरूप असली किसानों की स्थिति सुधरी, और उन्हें पहले की अपेक्षा अधिक सुरक्षा प्राप्त हुई। मद्रास और असम को छोड़कर, जहाँ लगान कम कर दिया गया है, अन्य क्षेत्रों में किसान अब भी उतना ही लगान जमींदार के स्थान पर राज्य को देता है। शिकमी काश्तकारों के सम्बन्ध में अधिकांश राज्यों ने पट्टे की न्यूनतम अवधियाँ निर्धारित कर दी हैं, जो ५ से १२ वर्ष तक की हैं, और जिनका इतने ही समय के लिए नवीकरण किया जा सकता है। लगभग सभी राज्यों ने किसान द्वारा दिये जाने वाला अधिकतम लगान भी निर्धारित कर दिया है। भूमिव्यवस्था सुधार भूमिहीन मजदूरों पर लागू नहीं होते, किन्तु जमींदारों से ली गई भूमि, साफ करके कृषि योग्य बनाई गई भूमि तथा स्वेच्छा से भूदानयज्ञ में दी गई भूमि के आवंटन के समय साधारणतः भूमिहीन मजदूरों को प्राथमिकता दी जाती है।

विचवैयो के उन्मूलन के बाद प्रत्येक किसान से लिए जानेवाले लगान की दर का प्रश्न एक महत्वपूर्ण प्रश्न हो गया है।

भूमिव्यवस्था-सुधारो का सम्बन्ध केवल जमींदारी और जागीरदारी-उन्मूलन से ही नहीं है, बल्कि इनाम के रूप में दी जानेवाली भूसम्पत्ति से भी है, जो पहले दी जाती थी। अधिकांश राज्यों में राजनीतिक तथा व्यक्तिगत इनामों की व्यवस्था समाप्त की जा चुकी है।

पट्टेदारी के सुधारो को कार्यान्वित किया जाना कुछ समय के लिए रुका रहा, क्योंकि न्यायालयों में इसकी वैधता पर आपत्ति उठायी गयी थी। प्रश्न यह है कि लगान वसूल करने, गांव के रेकार्डों का सकलन करने तथा अन्य प्रशासकीय कार्य करने के लिए राज्य किस अभिकरण की सहायता ले। कुछ राज्यों में ये काम सरकारी अभिकरणों को सौंपे गये हैं जबकि अन्य राज्यों में इसके लिए गांव-सभाओं आदि को चुना गया है।

पिछले २० वर्षों में, जिन क्षेत्रों में इस्तमरारी बन्दोवस्त नहीं था, उनमें फिर से बन्दोवस्त किये जाने थे। १९३० से १९३९ तक के प्रारंभिक वर्षों में मूल्यों में भारी गिरावट आने तथा बाद को युद्धकाल में मुद्रास्फीति की स्थिति के कारण यह कार्य नहीं किया जा सका। इसके अलावा बन्दोवस्त के प्रौद्योगिक कार्य के लिए आवश्यक प्रशिक्षित कर्मचारी भी पर्याप्त संख्या में उपलब्ध न हो सके। परिणाम यह हुआ कि विभिन्न राज्य सरकारों ने लगान के निर्धारण तथा समायोजन के लिए विभिन्न उपाय किये। पंजाब में कर-निर्धारण में उतार-चढ़ाव आया। तिरुवाकुर में १९४६ में सभी प्रकार की भूमि पर एकसार प्रभार लागू करने का प्रयत्न किया गया। कृषि से होनेवाली आय पर कर लगाने के लिए कृषि-आयकर भी लागू किया गया। अन्य राज्यों ने लगान पर अधिभार लगाने का प्रयत्न अथवा विचार किया।

कृषि-आयकर

कुल मिलाकर ९ वर्षों की दो छोटी अवधियों को छोड़कर, कृषि से होनेवाली आय पर सामान्य आयकर नहीं लगता था और अभी हाल तक, कोई भी आयकर नहीं लगता था। कृषि से होने वाली आय पर सबसे पहले विहार ने कर लगाया, और थोड़े-थोड़े समय बाद अन्य कई राज्यों ने भी कृषि-आयकर लगाने शुरू किये। कृषि-आय पर १२ राज्यों ने कर लगाया। इनमें से कुछ राज्यों की सरकारों ने बड़े जमींदारों अथवा बड़े व्यापारी वागानों पर कर लगाना वाछनीय समझा।

कृषि-आयकर प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए पिछले वर्ष की सम्पूर्ण कृषि-आय पर लगता है। कुछ राज्यों में कर की दरें स्वयं अधिनियमों में ही दी हुई हैं। और अन्य कुछ राज्यों में दरें वित्त-अधिनियमों के अन्तर्गत प्रति वर्ष निर्धारित की जाती हैं। छूट की सीमाएँ दी हुई हैं। ये सीमाएँ तथा दरें किसी भी राज्य में हमेशा एक सी नहीं रहती। समय के अनुसार कभी-कभी सीमाओं में कमी कर दी जाती है, तथा दरें बढ़ा दी जाती हैं। कुछ राज्यों में आय पर अधिकर (सुपर टैक्स) भी लगता है।

कर की दरें सभी राज्यों में खंडों के आधार पर निर्धारित की जाती हैं। आय के उन स्तरों के अलावा, जिन पर छूट रहती है, कई प्रकार की कृषि-आयों पर भी छूट मिलती है।

कर योग्य आय का आगणन करते समय राज्य कुल कृषि-आय में से कई कटौतियों की भी अनुमति देते हैं। प्रत्येक करदाता को साधारणतया लम्बा चौड़ा हिमाव-किताव रखना पड़ता है, जो छोटे किसानों के लिए बहुत कठिन है। कुछ राज्यों में भूतकाल में कर-निर्धारण का सरल तरीका था, किन्तु बाद को उसे छोड़ देना पड़ा। मयुक्त हिन्दू परिणाम, ट्रस्टी, मैनेजर, अनिवासी करदाता आदि जैसों की विशेष प्रकार की कृषि-आयों के लिए कर-निर्धारण की अलग-अलग प्रक्रिया रखी गयी है, जो अविकाश राज्यों में मामान्यतया एक मी है।

उत्तर प्रदेश में कृषि आयकर के प्रशासन का भार जिला के राजस्व-अधिकारियों पर है। अन्य राज्यों में कृषि आयकर विभाग अलग है।

सभी राज्यों के कानूनों में कर-निर्धारण अथवा अपील सुननेवाले छोटे अधिकारी के आदेश के विरुद्ध अपील करने तथा उस पर पुनर्विचार करवाने की व्यवस्था है। पश्चिमी बंगाल तथा हैदराबाद में अपील सुनने वाले न्यायाधिकरण हैं, तथा अन्य राज्यों में 'बोर्ड आफ रेवेन्यू' अपील की सुनवाई तथा पुनर्विचार करने के लिए अंतिम अधिकृत सस्था है।

भावी नीति की समस्याएँ

भावी नीति को दृष्टि में रखते हुए लगान की प्रगति से सम्बन्धित कुछ बातों पर विचार किया जाना चाहिए। इसी प्रसंग में वित्त की एक मद के तथा किसानों पर एक भार के रूप में, लगान के महत्त्व में जो परिवर्तन हुए हैं, उनके सम्बन्ध में भी कुछ बताना आवश्यक है। कृषि-अर्थव्यवस्था में कई बड़े परिवर्तन हुए हैं, और इस दृष्टि से लगान काफी कम हो गया है। सरल आर्थिक प्रणाली, जिसका भूमि राजस्व मुख्य अवलम्बन था, अब पहले से अधिक व्यापक और विस्तृत कर दी गई है।

भावी नीति की समस्याएँ कई प्रकार से सामने आती हैं। लगान के स्थान पर दूसरी वकल्पिक कर-प्रणाली लागू करने के कई सुझाव रखे गये। वर्तमान प्रणाली को सुधारने के भी कई सुझाव रखे गये, जिससे मूल्यों के नीचे गिरने की स्थिति में लगान देनेवाले पर कम भार पड़े, और मूल्यों में वृद्धि होने की स्थिति में सरकार को अधिक राजस्व प्राप्त हो। लगान पर अधिभार भी लगाये गये। क्रमशः वृद्धिशील दर तथा अधिभार, दोनों का उद्देश्य है उच्चतर कृषि-मूल्यों की स्थिति में उच्चतर कृषि-आय से अधिक अशदान मिले।

लगान के स्थान पर सुझाये गये विकल्पों में से राज्य सरकारों के वित्त की दृष्टि से कोई भी प्रभावकारी नहीं हो सकता, यद्यपि उनमें से कुछ लगान के पूरक के रूप में बहुत हद तक उचित होंगे। भूमिव्यवस्था-सुधार की नीतियों के फलस्वरूप बड़े-बड़े खेतों तथा बड़ी कृषि-आयों की सख्या और भी कम हो गई है। भूमि पर लगने वाले लगान तथा अन्य भूमि-करों को न्यायोचित ठहराने की दृष्टि से कृषि-आयकर निस्संदेह काफी महत्त्व का है। किन्तु राज्य-सरकारों की आय के स्रोत की दृष्टि से यह स्पष्ट रूप से लगान का स्थान नहीं ले सकता।

तिरुवाकुर-कोचीन में प्रचलित प्रणाली को ऐसे क्षेत्रों में लागू करना, जिनकी स्थिति भूमि की लगभग एकरूपता, खेती के तरीकों तथा बागानों की अधिकता की दृष्टि से भिन्न है और जिन पर वहाँ कृषि-आयकर लिया जाता है, न्याय विरुद्ध होगा।

कृषि उत्पादन पर कर लगाना तीसरा विकल्प है। आज सभी राज्यों में स्थिति यह है कि किसान को अपनी निज की उपज बेचने पर कर से छूट प्राप्त है। यह छूट कायम रहनी चाहिए। प्रशासन, वित्त-सम्बन्धी कठिनाइयों, यहाँ तक कि सम्भव है ज्यादाती की आशका से लगान के स्थान पर विक्री-कर लागू करने का विचार बिल्कुल छोड़ देना पड़े।

विकास योजनाओं को कार्यान्वित करने के लिए राज्य सरकारों की वित्तीय आवश्यकताओं की दृष्टि से लगान के स्थान पर दूसरा कोई उचित पूरक नहीं खोजा जा सका। राज्यों को इससे लगभग ७० करोड़ रुपये की आय होती है, और अब तक सुझाये गये किसी भी वैकल्पिक तरीके से इतनी आय होने की संभावना नहीं दिखाई देती।

एक तरह से क्रम वृद्धिशील दरें तथा अधिभार लागू करके मूल्यों तथा आयों में होने वाले परिवर्तनों को भूमि राजस्व प्रणाली में प्रतिफलित करने का प्रयास किया गया है। किन्तु राजकोषीय प्रणाली में विस्तार हो चुका है, और कृषि-आयकर तथा विक्रीकर जैसे करो का उपयोग उन उद्देश्यों के लिए किया जा सकता है, जिनके लिए लगान का उपयोग ठीक न हो। ऐसे दो भिन्न-भिन्न क्षेत्रों में जो महत्त्वपूर्ण पहलुओं की दृष्टि से एक से ही हो, यदि कर निर्धारण अधिक भिन्न हो, तो कर-निर्धारण के स्तरों में समानता लाने अथवा अन्तर कम करने के लिए लगाये जानेवाले अधिभार पर साधारण अधिभार की तरह आपत्ति नहीं की जायगी। और न यह स्थानीय सेवाओं के लिए स्थानीय निकाय द्वारा लगान पर लगाये गये अधिभार के सम्बन्ध में आपत्ति का कारण होगा।

मद्रास तथा बम्बई के रयतवारी वाले राज्यों में लगान-बन्दोवस्त प्रणाली का जिस प्रकार विकास हुआ, वह ब्रिटिश शासन की एक बड़ी सफलता थी। आज इस प्रणाली का परीक्षण हो रहा है। देश भर में रयतवारी भूमि-व्यवस्था तथा इससे सम्बन्धित लगान-बन्दोवस्त का प्रसार हो रहा है। हमें कई परिवर्तनों में से गुजरना होगा, तथा कई सन्नान्ति कालीन समस्याओं को हल करना होगा। अन्ततोगत्वा सर्वत्र रयतवारी वाले राज्यों में प्रचलित एक अथवा एकाधिक तरीकों से ही कर निर्धारण करना पड़ेगा, और जो प्रणाली विकसित होगी, वह किसी एक राज्य में प्रचलित प्रणाली जैसी होगी। दूसरी सन्नान्ति कालीन समस्या है कुछ राज्यों में पड़े उन विस्तृत क्षेत्रों की, जिनका न तो सर्वेक्षण हुआ और जो न तो अभी वसे ही है। एक ही राज्य सरकार के प्रशासन के अन्तर्गत लाये गये भिन्न-भिन्न क्षेत्रों के बीच कर-निर्धारण के स्तर की भिन्नता भी एक समस्या है।

भूमिव्यवस्था-सुधारों तथा विलयन के फलस्वरूप भूमिव्यवस्था का ढाँचा तथा इसके साथ-साथ लगान का ढाँचा लगभग वैसा ही होता जा रहा है जैसा कि रयतवारी वाले राज्यों में है। मियादी-रयतवारी-बन्दोवस्तों के भविष्य की समस्या सब जगह है। १९३० में १९३९ तक की मदी के दिनों में इस प्रणाली के अनुसार कार्य बड़ी सुगमता से चलता रहा। तब से बन्दोवस्त पर पुनर्विचार बराबर स्थगित होता रहा। मूल्य की विशेष स्थिति में लम्बे समय, सामान्यतया ३० वर्षों के लिए थोड़ा-बहुत स्थिर मूल्य-स्तर कायम न रखा जा सका। मदी के कारण इस धारणा की सत्यता पर शंका की जाने लगी। १९४० से १९४९ तक के दशक में पैदा होने वाली मुद्रा-स्फीति वाली विपरीत स्थिति का भी फिर से बन्दोवस्त किये जाने

की सभावनाओं पर उसी प्रकार का प्रभाव पड़ा। मदी के परिणामस्वरूप जैसे तनाव में उतार-चढ़ाव वाली दरो का प्रयोग आरम्भ हुआ, वैसे ही मुद्रास्फीति से अविभार के प्रयोग को बढ़ावा मिला। पर विभिन्न क्षेत्रों के कर-निर्धारण विभिन्न थे, और कुल मिला कर वे मोटे तौर पर भी प्रचलित मूल्यों के अनुरूप न हो सके। जिस विशेष दबाव के कारण पुराने राजस्व-बन्दोवस्त टूट से गये, वह दबाव मूल्यों के उतार-चढ़ाव का था।

बन्दोवस्त तथा पुनर्बन्दोवस्त विशेष कर छोटी इकाई के लिए लम्बे समय के कार्य हैं। मूल्य तो बहुत से विचार्य विषयों में से एक था। प्रारम्भिक बन्दोवस्त, जिसमें सर्वेक्षण, वर्गीकरण तथा कर-निर्धारण का संयुक्त कार्य था, उन सब इकाइयों के लिए किया जाना पड़ा, जिनका अभी तक न तो सर्वेक्षण हुआ था, न वर्गीकरण और न बन्दोवस्त। पर पुनर्बन्दोवस्त बिल्कुल अलग ही आधार पर है, तथा महत्वपूर्ण प्रश्न ये दो हैं—एक तो यह कि पुनर्बन्दोवस्त का सम्बन्ध क्या केवल छोटी इकाई के साथ रहेगा तथा दूसरे यह कि क्या दरो की गारन्टी तीस वर्षों के लिए दी जायगी ?

१९वीं शताब्दी में अर्थव्यवस्था के बदलने के साथ-साथ उसमें लगान के स्थान में भी परिवर्तन हुआ। व्यापारिक कृषि तथा अन्य विकास कार्यों से लगान का भार कम हो गया। व्यापारिक फसलें अधिक महत्वपूर्ण हो गईं, और उनके फलस्वरूप, अनाज की फसलों की अपेक्षा पूरी अर्थव्यवस्था का बहुत हद तक 'मौद्रिकीकरण' हो गया।

इन परिवर्तनों से मूल्य बढ़े, और इसलिए लगान-सम्बन्धी कानून तुलनात्मक दृष्टि से नरम हैं। युद्धकाल में होनेवाली अधिक मूल्य-वृद्धि से लगान का भार कम हुआ। १९२९ से मूल्यों में गिरावट आने से लगान का भार बढ़ गया, जो द्वितीय महायुद्ध के परिणामस्वरूप अन्न के मूल्य बढ़ जाने से एक बार फिर कम हो गया। ब्रिटिश शासन के प्रारम्भिक काल से लगान का भार लम्बे समय तक एक सा और बाद को घटता रहा। १९१८-१९ में सम्पूर्ण राजस्व के अनुपात में लगान ७३१ प्रतिशत था, १९५२-५३ में घटकर वह ९३ प्रतिशत रह गया। यह कमी केन्द्र तथा राज्यों में नये प्रकार के कर लागू किये जाने तथा उनके महत्व में हुई वृद्धि के परिणामस्वरूप हुई। राज्य के राजस्वों में भी ये बातें प्रतिफलित हुईं।

नये प्रकार के करों के फलस्वरूप, जिनका अब कुछ हद तक विकास हो रहा है, अच्छी स्थिति वाले किसानों से अधिक अशदान प्राप्त हो सकेगा। समानता बनाये रखने के लिए कृषि आय-कर का भी उपयोग किया जायेगा, किन्तु भिन्न-भिन्न समय पर बन्दोवस्त तथा पुनर्बन्दोवस्त किये जाने के परिणामस्वरूप एक ही प्रकार की भूमियों के कर-भार में अब भी अन्तर बना रहना नियमविरुद्ध है। पुनर्बन्दोवस्त किये जाने के स्थगन से ये अन्तर और भी बढ़ गये हैं। मूल्यों का उतार-चढ़ाव इस प्रकार का है कि समानता लाने की दृष्टि से कुछ न कुछ पुनर-समायोजन आवश्यक है।

प्रशासन तथा आर्थिक, दोनों दृष्टिकोणों से वर्तमान प्रणाली में कुछ विशेष सुधार आवश्यक प्रतीत होते हैं।

लगान तथा कृषि-आयकर का भावी रूप

सिफारिशें

बहुत से मामलो में विभिन्न राज्यों की लगान प्रणालियों में भिन्नता न्यायोचित है। महत्वपूर्ण विषय सम्बन्धी सामान्य नीति के आधार का जहाँ तक प्रश्न है, उसे लगान की एक मूलभूत प्रणाली कहा जा सकता है। उस प्रणाली की एक मोटी रूपरेखा का सुझाव स्वीकृति के लिए राज्यों के सामने रखा जायेगा। आगे इसे विस्तृत रूप से व्यावहारिक रूप देने का काम उन्हीं राज्यों का होगा।

हाल की प्रगतियों के फलस्वरूप एक ऐसी व्यापक सामान्य प्रणाली की कल्पना का विकास हुआ है जिसमें इकाईगत भेदों का समावेश हो जाय।

बन्दोबस्त तथा पुनर्विचार की मूलभूत प्रणाली, जो अधिकांश रूप में वर्तमान रयतवारी व्यवस्था जैसी है, महत्वपूर्ण विषयों में कुछ भिन्न होनी चाहिए। बन्दोबस्त का पुनर्विचार पारिभाषित इकाइयों के अन्तर्गत हो, तथा उसका सम्बन्ध स्थानीय मूल्यों के साथ होना चाहिए। इसकी परिभाषा पूरे राज्य के लिए अथवा अंचल के आधार पर की जानी चाहिए।

पुनर्विचार की सीमा के अन्दर प्रमापीकृत कर-निर्धारण अनिश्चित काल तक चलते रहना चाहिए। राज्य सरकारों को अधिभार नहीं वसूल करना चाहिए तथा प्रमापीकृत कर-निर्धारणों पर सभी अधिभार स्थानीय सेवाओं के लिए स्थानीय निकायों द्वारा लगाये जाने चाहिए। राज्य सरकारों के लिए भूमि राजस्व के प्रमापीकृत कर-निर्धारण स्तर के कुछ उतार-चढ़ाव के अन्दर हिमीकृत किया जाना चाहिए, तथा कर से होने वाले अन्य सभी अशदानों का उपयोग स्थानीय निकायों पर छोड़ देना चाहिए।

सर्वेक्षण तथा वर्गीकरण सहित प्रारम्भिक बन्दोबस्त अनिवार्य हैं, और इसे उन सभी स्रोतों में लागू किया जाना चाहिए, जहाँ इनमें से एक या अधिक कार्य किये जाने शेष हैं। यह काम इतना महत्वपूर्ण है कि इसके लिए अखिल भारतीय पैमाने पर संगठित प्रयत्न किया जाना चाहिए।

जिन राज्यों ने उच्चतर कृषि-आय पर कृषि-आयकर अभी तक न लगाया हो, उन्हें कृषि-आयकर लगाना चाहिए।

अन्ततोगत्वा उद्देश्य यह होना चाहिए कि कृषि-आय को अन्य आय में विलीन कर, एक ही आयकर लगाया जाय तथा आयकर से प्राप्त होनेवाली राशि दोनों प्रकार की आयों के अनुपात से केन्द्र तथा प्रत्येक राज्य में विभाजित की जाय। ऐसा दीर्घकालीन उद्देश्य ही हो सकता है। प्रारम्भिक कार्रवाई के रूप में राज्यों द्वारा करदाता की कृषि-आय के अतिरिक्त आय की दृष्टि से कृषि-आयकर पर अधिभार लगाया जाना संभव होना चाहिए।

सभी राज्यों में ३,००० रुपये वार्षिक से अधिक की सभी कृषि आय पर आयकर लगाया जाना चाहिए।

भारत में कृषि-आय तथा कृषि-आय से अतिरिक्त आय अलग-अलग मानी जाती है, और कई राज्यों द्वारा कृषि-आयकर न लगाये जाने के कारण कई गड़बड़ियाँ उत्पन्न हो गई

है। निकट भविष्य में दरो में एकरूपता लाना संभव नहीं है, किन्तु कुछ राज्यों में दरो बहुत ही कम हैं, जिन्हें उचित स्तर तक बढ़ाया जाना चाहिए।

करदाताओं की कृषि व्यतिरिक्त आय के आधार पर सभी राज्यों को कृषि-आयकर पर अधिभार लगाना चाहिए। अधिभार के लिए कृषि व्यतिरिक्त आय के सम्बन्ध में भी कुछ छूट दी जा सकती है। कृषि व्यतिरिक्त आय के खंडों के, जिनमें अधिभारों का सम्बन्ध रहेगा, तथा प्रत्येक खंड के अनुकूल दर के विषय में निर्णय प्रत्येक राज्य को करना होगा।

आवश्यक होने पर राज्यों को ऐसा अधिभार लगाने का पूर्ण अधिकार है तथा इस विषय पर किसी प्रकार की भी शका न रहने देने के उद्देश्य से सविधान में उचित अनुबन्ध सम्मिलित किया जा सकता है।

सर्वेक्षण, वर्गीकरण तथा प्रारम्भिक बन्दोवस्त आवश्यक है, पर बन्दोवस्तों पर पुनर्विचार के सम्बन्ध में, जिस प्रकार वे भूतकाल में कार्यान्वित किये गये ठीक यह बात नहीं कही जा सकती। कर-निर्धारण के वर्तमान स्तरों को पहले पूरे राज्य की दृष्टि से प्रमापीकृत किया जाना चाहिए, और फिर प्रमापीकृत किये गये कर-निर्धारण पर राज्यीय अथवा क्षेत्रीय पैमाने पर समय-समय पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए। प्रमापीकरण का उद्देश्य भिन्नताओं में कमी करना होना चाहिए, न कि दूर करने का, क्योंकि भिन्नता दूर करना न तो आवश्यक है और न संभव। प्रमापीकरण राज्यीय पैमाने पर सरल और तदर्थ होना चाहिए। शीघ्र कार्यान्वित किये जाने योग्य एक तदर्थ उपाय यह है कि बन्दोवस्त अथवा पुनर्वन्दोवस्त से सम्बन्धित मूल्यकाल की, जिस समय वर्तमान कर-निर्धारण किया गया हो, दृष्टि से वृद्धि का श्रेणीकरण हो।

कर-निर्धारण के स्तरों के एक बार प्रमापीकृत किये जाने पर मूल्य-स्तर के परिवर्तनों की दृष्टि से दस वर्षों में एक बार लगान पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए। पुनर्विचार का समय ३० अथवा ४० वर्ष लम्बा नहीं होना चाहिए जैसा कि आजकल है।

मूल्यों में जो परिवर्तन हुए, उनकी दृष्टि से किया गया पूर्ण अथवा लगभग पूर्ण समायोजन न्यायोचित नहीं है। मूल्य-परिवर्तनों के मामूली अनुपात पर समायोजन किया जाना चाहिए। मूल्य परिवर्तनों को मापने के लिए यदि उस क्षेत्र के मुख्य अन्न के मूल्यों को ही लिया जाये, तो यह साधारणतया पर्याप्त होगा। व्यापारिक फसलों के मामले में समिश्र सूचक अंक की आवश्यकता पड़ सकती है। सूचक अंक का सम्बन्ध पूरे राज्य अथवा प्रत्येक क्षेत्र के साथ जोड़ना संभव होना चाहिए।

प्रमापीकृत कर-निर्धारण पर सर्वप्रथम पुनर्विचार किये जाने के लिए उस मूल्य-काल को आधार बनाना चाहिए, जिसका प्रमापीकृत कर-निर्धारण सम्बन्धित माना गया हो। आधार कम से कम दस वर्षों के काल को बनाना चाहिए और प्रमापीकरण के तुरन्त पूर्व बीस वर्षों से अधिक के काल को नहीं। मूल्यों में २५ प्रतिशत उतार या चढ़ाव होने पर ही लगान की माँग का कोई समायोजन नहीं किया जाना चाहिए। यदि मूल्य २५ प्रतिशत से अधिक बढ़ जायें, तो लगान एक रुपये पर कम से कम दो पैसे से लेकर अधिक से अधिक

दो आने तक बढ़ाया जाना चाहिए। यदि मूल्य कम हो जायें, तो लगान रुपये पर कम से कम एक आने से लेकर अधिक से अधिक चार आने तक कम किया जाना चाहिए।

समय-समय पर प्रमापीकृत तथा पुनर्विचारित लगान पर लगने वाले अधिभार स्थानीय निकायो के लिए ही छोड़ दिये जाने चाहिए। लगान में से कम से कम १५ प्रतिशत राशि उसी क्षेत्र के स्थानीय निकाय को दे दी जानी चाहिए।

प्रमापीकरण अथवा इसके परिणामस्वरूप किये जानेवाले पुनर्विचार के समय यदि लगान में काफी वृद्धि हो जाय, तो अतिरिक्त राजस्व में से यथासम्भव अधिक से अधिक भाग स्थानीय निकायो को दिया जाना चाहिए, जिससे वे स्थानीय निर्माण कार्य कर सकें।

लगान को पूर्ण रूप से स्थानीय प्राधिकारियों को हस्तान्तरित किये जाने को न्यायोचित ठहराने की विशेष आवश्यकता नहीं है। प्रारंभिक बन्दोवस्त की अवस्था में लगान निश्चित करने के लिए किसी विशेष आधार की सिफारिश नहीं की गयी है। पड़ोसी राज्य अथवा क्षेत्र में प्रचलित आधार अपनाया जा सकता है। इससे लगान के कर-निर्धारण में अधिक एकरूपता आयेंगी। सहकारी समितियों से लगान वस्तु के रूप में वसूल किये जाने की पद्धति व्यावहारिक होगी ऐसी आशा है, वशर्ते कि कार्यकुशल समितियाँ हो।

लगान वसूल करने का वर्तमान प्रशासन-यंत्र वर्षों से चला आ रहा है और एक प्रकार से सफल ही रहा है। यदि राज्यों के वर्तमान 'राजस्व बोर्डों' को 'प्रतिस्थापित' करना है, तो अपीलें सुनने के काम के लिए राजस्व तथा अन्य 'न्यायाधिकरण' स्थापित करने पड़ेंगे।

कुछ राज्यों में ग्राम-अधिकारियों के स्थान पर सरकारी नौकरो की नियुक्ति होने पर लगान-वसूली का काम ढीला पड़ गया है। कमीशन के आधार पर लगान वसूल करने का काम ग्राम-पंचायतों को सौंपे जाने के सम्बन्ध में आयोग को कोई आपत्ति नहीं है। ऐसा जहाँ भी संभव हो, वहाँ किया जा सकता है। पैतृक उत्तराधिकार के आधार पर चले आनेवाले ग्राम-अधिकारियों के स्थान पर दैतन-भोगी ग्राम-अधिकारी रखे जाने चाहिए।

कृषि व्यतिरिक्त भूमि का कर-निर्धारण

कृषि व्यतिरिक्त कर-निर्धारण की प्रथा विभिन्न राज्यों में अलग-अलग है। कुछ राज्यों में कोई कर-निर्धारण नहीं हुआ। अन्य राज्यों में कर-निर्धारण अनुविहित कानून अथवा कार्यपालिका आदेशों से होता है। केवल पश्चिम बंगाल में इसके लिए एक विशेष कानून है।

ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि-व्यतिरिक्त भूमि के कर-निर्धारण का सम्बन्ध प्रारम्भ में किसानों के घरों से ही था। अलग-अलग राज्यों में तथा एक राज्य के अन्दर भी भिन्न-भिन्न प्रथाएँ थीं। निवासभूमि के अलावा कई राज्यों में ऐसी भी भूमि थी, जिस पर कर-निर्धारण से या तो पूर्ण छूट प्राप्त थी, अथवा बहुत साधारण सा किराया लिया जाता था। ऐसी प्रथा भी विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न थी।

कृषि व्यतिरिक्त भूमि के कर-निर्धारण के लिये विभिन्न राज्यों ने शहरी क्षेत्रों में विभिन्न प्रणालियाँ अपना रखी थीं। कुछ राज्यों में ग्राम तथा शहरी क्षेत्रों में कोई भेद नहीं माना जाता

था। वम्बई राज्य में ग्राम तथा शहरी क्षेत्रों में कृषि व्यतिरिक्त कर-निर्धारण के लिए अलग व्यवस्था थी।

कृषि व्यतिरिक्त भूमियों के कर-निर्धारण की दर के आधार काफी भिन्न हैं। अलग-अलग राज्यों में भी विभिन्न उपयोगों के लिए विभिन्न आधार हैं। दरों के आधार में पेचीदगी राजस्व के भूतपूर्व इतिहास तथा उस समय की प्रचलित विभिन्न भू-प्रणालियों के फलस्वरूप पैदा हुई। कृषि व्यतिरिक्त भूमियों के लिए पुनर्कर-निर्धारण की अवधि सामान्यतया १० से ३० वर्ष तक की रही।

जमींदारी तथा जागीरदारी आदि के उन्मूलन के कानून लागू होने के बाद राज्य सरकारों ने लगान सम्बन्धी वर्तमान कानूनों के पुनर्विचार अथवा नये कानूनों की रचना की ओर ध्यान दिया।

कृषि व्यतिरिक्त कर-निर्धारण सम्बन्धी सिद्धान्त तथा प्रक्रियाएँ मुख्यतः भूमि के उपयोग तथा मूल्य पर आधारित हैं। कृषि व्यतिरिक्त उपयोग में आनेवाली भूमि से प्राप्त होने वाली अनर्जित आय पर कर लगाने के सम्बन्ध में अधिकांश राज्यों ने पर्याप्त ध्यान नहीं दिया है। जिन राज्यों में राजस्व के इस स्रोत का विकास अभी तक नहीं हुआ है, उन्हें अब इस स्रोत का विकास करना चाहिए और वम्बई की प्रचलित प्रणाली के अनुसार कृषि व्यतिरिक्त भूमि के कर-निर्धारण की नियमित प्रणाली लागू करनी चाहिए। जिस भूमि का जैसा उपयोग किया जायेगा, उस भूमि का कर-निर्धारण वैसा ही होगा। कर-निर्धारण का सम्बन्ध सम्पत्ति के बाजार-मूल्य से होना चाहिए, और जहाँ यह संभव न हो, वहाँ वार्षिक मूल्य के साथ होना चाहिए।

बन्दोबस्त की शर्तों में भी एकरूपता नहीं है। भूमि का बाजार-मूल्य समय-समय पर घटते-बढ़ते रहने के कारण कर-निर्धारण की अवधि युक्तियुक्त होनी चाहिए, न बहुत अल्प और न बहुत दीर्घ। लगान सम्बन्धी कानूनों में निर्धारित दरों पर समय-समय पर पुनर्विचार किये जाने की व्यवस्था होनी चाहिए।

कुछ राज्यों में कृषि व्यतिरिक्त भूमियों के कर-निर्धारण से होनेवाली प्राप्ति का एक भाग स्थानीय प्राधिकारियों को दे दिया जाता है। चूँकि अधिक प्राप्ति शहरी क्षेत्रों में ही होती है, इसलिए नगरपालिकाओं को स्थानों के मूल्यों में होनेवाली वृद्धि से लाभ होना ही चाहिए। कृषि व्यतिरिक्त कर-निर्धारण से होनेवाली प्राप्ति का एक भाग अनुदान के रूप में उन स्थानीय निकायों को दिया जाना चाहिए, जिनके क्षेत्रों में प्राप्ति वसूल की गई हो।

सिंचाई तथा सुधार सम्बन्धी प्रभार

जल-उपशुल्क

सिंचाई के प्रभारों की वर्तमान प्रणाली का विकास भिन्न-भिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न रूप से हुआ है, जिसके फलस्वरूप सिद्धान्त तथा कर-निर्धारण की दरें कई प्रकार की हो गई हैं।

अधिकांश सिंचाई-राजस्व, पानी के उपशुल्को, पानी-उपकर या अधिकारी की दर (आक्रुपायर्स रेट) से प्राप्त होता है। उत्पादक योजनाओं में पानी के प्रभार भिन्न-भिन्न तरीकों से लगते हैं तथा उनकी दरें भिन्न-भिन्न होती हैं। पानी के प्रभार भिन्न-भिन्न तरीकों से, दिये गये पानी की मात्रा अथवा पानी के शुल्क के समेकित किये जाने अथवा भिन्न दर से वसूल किये जाने अथवा वास्तविक रूप से सिंचित क्षेत्र के आधार के अनुसार, लगाये जाते हैं। ये फसल अथवा फसलों की किस्मों अथवा कुछ वर्षों के लिए समझौते द्वारा निर्धारित दरों के अनुसार भिन्न-भिन्न होते हैं। इन प्रणालियों में से कुछ छोटे सिंचाई कार्यों के लिए भी लागू होती हैं।

नये कार्यों का निर्माण-व्यय तथा नये-पुराने कार्यों के रखरखाव का व्यय, सामान, मजदूरी तथा वेतन के मूल्यों में भारी वृद्धि होने के कारण काफी बढ गया है। कई राज्य पर्याप्त प्रभार लगाने अथवा वर्तमान दरों को बढ़ाने की कार्रवाई कर चुके हैं। युद्ध-काल में तथा उसके बाद कृषिजन्य वस्तुओं के मूल्यों में वृद्धि होने के कारण पुनर्विचार के लिए काफी गुंजाइश हो गई है। यह कहना सम्भव नहीं कि क्या पानी के उपशुल्को में हाल ही में की गयी वृद्धि से सरकारें सिंचाई-कार्यों पर आनेवाले व्यय कम कर सकेंगी, पर आशा यह है कि इन कार्यों पर आनेवाले अधिक व्यय की पूर्ति करना अधिक सम्भव हो जायेगा। पानी के उपशुल्क बढ़ाये जाने के अलावा सुचारु सम्बन्धी प्रभार तथा कुछ राज्यों के योजना क्षेत्रों में न्यूनतम धारण व्यय के लिए लगाये गये अनिवार्य पानी प्रभार जैसे अन्य उपाय भी किये गये हैं।

उत्पादक तथा सुरक्षाप्राप्त कार्यों के बीच का भेद काफी कुछ समाप्त हो चुका है और ऐसा विश्वास किया जा सकता है कि भविष्य में सिंचाई-कार्यों पर किये जानेवाले विनियोग पर बदले में तुरन्त कुछ नगद लाभ प्राप्त करने की अपेक्षा योजनाओं की उपयोगिता पर अधिक ध्यान दिया जायेगा। यह स्पष्ट है कि भविष्य में पानी पर उपशुल्क लगाने की प्रणाली ऐसी होगी जिससे नहरों के पानी का अधिक से अधिक उपयोग किया जा सके तथा ऐसी परिस्थितियाँ पैदा की जा सकें ताकि सिंचाई-कार्यों का रखरखाव तथा उनका विकास करना आज की अपेक्षा अधिक सम्भव हो सके।

यह नहीं कहा जा सकता कि पानी का उपशुल्क एक सेवा-प्रभार है या कर का एक साधन है। सामान्यतया पानी के उपशुल्क में धारण-प्रभार आ जाने चाहिए। किन्तु अभाव वाले क्षेत्र के लिए सिंचाई-कार्य के सम्बन्ध में कुछ घाटा उठाने की नीति भी न्यायोचित होगी। अच्छे क्षेत्र के लिए अथवा ऐसे क्षेत्र के लिए, जहाँ सिंचाई-कार्य पहले से ही था, और जिससे लाभ उठाया जा चुका हो तथा अभी भी उठाया जा रहा हो, सिंचाई-कार्य के सम्बन्ध में लाभ की नीति न्यायोचित होगी।

उत्पादक सिंचाई-कार्यों से साधारणतया सामान्य राजस्व को कोई हानि नहीं पहुँचनी चाहिए। इसके लिए पानी-प्रभारों का सम्बन्ध धारण-व्यय के साथ जोड़ दिया जाना चाहिए। पानी-प्रभार दो प्रकार के होंगे - मरम्मत तथा स्थिर रखने के लिए सिंचाई-कार्य के अन्तर्गत आनेवाले प्रत्येक जमींदार से, चाहे वह पानी लेता हो या न लेता हो, लिया जानेवाला छोटा-प्रभार तथा उनसे पानी की पूर्ति के लिए लिया जानेवाला अतिरिक्त-प्रभार जिन्होंने ऋण सम्बन्धी व्यय तथा फुटकर व्यय के लिये इसका उपयोग किया हो।

अनिवार्य धारण-प्रभार आवश्यक रूप से छोटी राशि का होगा। ऐमा ही छोटे सिंचाई-कार्यों के विषय में भी होना चाहिए।

पानी लेने वाले व्यक्तियों द्वारा दिये जाने वाले पानी के उपशुल्क निश्चित किये जाने के लिए ऋण सम्बन्धी व्यय तथा फुटकर व्यय के अलावा दिये गये पानी की मात्रा, उपजी हुई फसल, किसान द्वारा उठाये गये लाभ की मात्रा तथा किमान की अदायगी करने की क्षमता आदि का भी ध्यान रखा जाता है।

पानी के उपशुल्क निश्चित करने का सरल तरीका उपजी हुई फसल के मूल्य के आधार पर करने का है। अन्य देशों में भी इसी सिद्धान्त में मिलता-जुलता तरीका अपनाया जाता है। यह पानी के सामान्य उपशुल्क की अपेक्षा अधिक न्यायोचित है तथा इसमें उपयोग में लाये गये पानी की मात्रा के अनुसार भिन्नता रखे जाने की गुंजाइश है। उपयोग में लाये गये पानी की मात्रा के आधार पर लगाया जाने वाला प्रभार अधिक वैज्ञानिक है तथा बहुमत भी इसी आधार के अपनाये जाने के पक्ष में है। यह लिफ्ट-सिंचाई वाले क्षेत्रों में चालू है, किन्तु नहर से सिंचाई किये जाने वाली भूमियों में इसे लागू करने में कई कठिनाइयाँ हैं। विभिन्न स्थितियों तथा विभिन्न आवश्यकताओं के लिए उपयोगी एक ही आधार नहीं निकाला जा सका है।

लम्बे असें के लिए निर्धारित पानी के उपशुल्क में कृषिगत मूल्यों में होने वाली वृद्धि अथवा कमी का ध्यान नहीं रखा जाता तथा आज के विकास काल में ऐसा किये जाने से सरकार राजस्व में काफी वृद्धि नहीं कर सकेगी। थोड़े थोड़े समय के बाद जहाँ आवश्यकता हो, वहाँ पानी के उपशुल्को पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए।

वैज्ञानिक सिद्धान्तों और कुछ हद तक सरकार के राजस्वों का हनन किये बिना पूर्ति के विभिन्न स्रोतों के बीच एकसार दरें निर्धारित करना सम्भव नहीं है। एक ही राज्य में तथा विभिन्न राज्यों के बीच एक-से सिंचाई-कार्यों के क्षेत्रों में पानी की पूर्ति पर आने वाले व्यय में आज जो अन्तर है, उसे यथासम्भव दूर करने की आवश्यकता है।

रखरखाव के लिए कुओं तथा तालाबों जैसे छोटे सिंचाई-कार्यों के पचायतों, सहकारी समितियों आदि को हस्तान्तरित किये जाने का प्रश्न हाल के वर्षों में बड़े महत्त्व का हो गया है। कुओं तथा तालाबों के मामले में यह व्यवस्था सुचारु रूप से चल सकती है, किन्तु महत्त्वपूर्ण कार्यों के हस्तांतरण में कठिनाई आ सकती है। सिंचाई-उपकरण तथा पानी के उपशुल्को की वसूली के लिये ग्राम पचायतों की सेवाओं का उपयोग किया जाना लाभदायक हो सकता है।

सुधार-सम्बन्धी प्रभार

भूमि-मूल्यों की अनर्जित वृद्धियों पर कर लगाना एक अच्छा सिद्धान्त है। इससे भूमि के मूल्यों में स्थिरता आती है, तथा कार्यों के पूंजीगत व्यय के लिए सरकार को अतिरिक्त राजस्व मिलता है।

गैर-इस्तमरारी बन्दोबस्त वाले राज्यों में बन्दोबस्त पर पुनर्विचार किये जाने के समय अथवा विशेष प्रभार लगा कर लगान में वृद्धि करके सरकारी कार्य से मिलनेवाले मूल्य में से कुछ

भाग सरकार को देना परम्परागत रहा है। सुधार-सम्बन्धी प्रभार की प्रथा मैसूर में १८८८ में प्रचलित थी। दूसरे देशों में कृषि योग्य बनाये जाने वाली भूमि के कार्यों से प्राप्त अनुभव के फलस्वरूप सिंचाई-कार्यों के पूंजीगत व्यय वहन किये जाने के लाभप्रद उदाहरण मिलते हैं।

कई राज्य सरकारों ने नये कार्यों पर प्रभार लगाने का अधिकार ले लिया है। पहले-पहल ऐसे कानून बम्बई, हैदराबाद, पंजाब, पेप्सू तथा राजस्थान में लागू किये गये।

सुधार सम्बन्धी प्रभारों के निर्धारण के लिए केवल पूंजीगत मूल्य में होने वाली वृद्धि को ही ध्यान में नहीं रखा जाता बल्कि सिंचाई की सुविधा, सिंचाई-व्यवस्था के सुधार आदि को भी ध्यान में रखा जाता है।

बहुत से राज्यों ने यह मान लिया है कि सुधार सम्बन्धी प्रभार, मूल्य में होनेवाली वृद्धि के ५० प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए, ऐसे मूल्य के आगणन के लिए चाहे कैसा भी आधार क्यों न हो। उच्चतम दर के निर्धारण के लिए चाहे जो भी आधार अपनाया जाये, किन्तु उसमें लचीलापन होना चाहिए। केवल हैदराबाद को छोड़कर, जहाँ किशतें व्याज-मुक्त हैं, अन्य सभी राज्यों में विभिन्न स्तरों पर व्याज लगाया जाता है। मैसूर में ७ प्रतिशत से लेकर मद्रास में २० प्रतिशत तक की पेशगी वाली अदायगियों पर रियायतें दी जाती हैं। विभिन्न राज्यों में अदायगी की अवधि १० से ३० वर्ष तक की है। अदायगी काफी लम्बे अर्से में की जा सकती है।

कृषि-मूल्यों में भारी गिरावट आने से पैदा होने वाली स्थिति का सामना करने के लिए विभिन्न राज्यों के कानूनों में कोई व्यवस्था नहीं है। ऐसी स्थिति में सभी राज्यों को विशेष रियायत देनी चाहिए।

छोटे सिंचाई-कार्यों की स्थिति कुछ भिन्न है। अक्सर ऐसे कार्य पर्याप्त सुरक्षा नहीं देते तथा सुधार न स्थायी होता है और न महत्वपूर्ण। निर्माण-व्यय थोड़ा होता है, और धारण-व्यय कम। इसलिए कुओं तथा तालाबों से सिंचित भूमि पर सुधार-सम्बन्धी प्रभार लगाना न्यायोचित नहीं है। नलकूप तथा तालाब जैसे छोटे सिंचाई-कार्य दूसरे प्रकार के हैं, किन्तु इनके लिए भी सुधार-सम्बन्धी प्रभार की अपेक्षा पानी के शुल्कों में कुछ वृद्धि करना अधिक उचित होगा।

स्थानीय वित्त तथा कर

ब्रिटिश शासन के प्रारम्भ से लेकर स्वतन्त्र होने तक तथा उसके बाद स्वायत्त शासन निकायों के विकास को चार कालों में बाँटा जा सकता है—आरम्भ से १८८२ तक, १८८२ से १९१९ तक, १९१९ से १९३५ तक तथा १९३५ से आज तक। स्वायत्त शासन का विकास पहले-पहल मद्रास, कलकत्ता तथा बम्बई में हुआ। अविकाश प्रान्तों के कई शहरों में नगरपालिकाएँ स्थापित की गईं, पर ग्राम-क्षेत्रों में स्वायत्त शासन-संस्थाओं का विकास १८७१ तक नहीं के बराबर हुआ। १८७१ में लार्ड मेयो ने प्रशासन के विकेन्द्रीकरण की अपनी योजना पेश की। शहरी तथा देहाती, दोनों प्रकार की समितियाँ

अधिकतर मरकारी और नामनिर्दिष्ट की हुई है। स्थानीय स्वायत्त शासन में 'स्वायत्त शासन' वाले पहलू की अपेक्षा अधिक बल 'स्थानीय' वाले पहलू पर दिया गया है।

लार्ड रिपन के १८८२ के प्रस्ताव से देहाती क्षेत्रों में स्वायत्त शासन के विकास का मार्ग प्रशस्त हुआ। कार्यों में वृद्धि होने के साथ-साथ अधिकारों को तथा वित्तीय उत्तरदायित्व तथा विनियम साधनों को भी बढ़ाया गया। प्रान्तीय राजस्व की उपयुक्त मदों के साथ साथ व्यय की विशेष, मद्धे स्थानीय निकायों को हस्तांतरित की गई। देहाती क्षेत्रों में स्थानीय बोर्डों के स्थापन के साथ-साथ प्रगति हुई। अधिकारों तथा कार्यों की दृष्टि से देहाती बोर्ड शहरी सस्थाओं से काफी पिछड़े हुए हैं। उनके राजस्व का एकमात्र ठोस स्रोत भूमि पर लगनेवाला उपकर है, किन्तु अधिकांश राज्यों में उपकरों की दरें बढ़ाने या लगाने का अधिकार उन्हें नहीं है।

१९१९ में स्वायत्त शासन एक हस्तान्तरित विषय बन गया। बाद के कानूनों से उन सस्थाओं का लोकतन्त्रीकरण हुआ, और स्थानीय निकायों के कार्य तथा अधिकार बढ़ गये। कराधिकारों की कोई विशेष सीमा नहीं है। लगभग सभी राज्यों में ग्राम पंचायतों अथवा सघीय बोर्डों की रचना के लिए कानून पास हो चुके हैं।

प्रान्तीय स्वायत्त शासन से स्वायत्त शासन को और भी प्रोत्साहन मिला। स्वतन्त्रता मिलने के बाद लोकतन्त्रीकरण की प्रगति का अन्त वयस्क मताधिकार के स्वीकार किये जाने तथा नामजदगी के उन्मूलन में हुआ। स्थानीय निकायों के कार्य भी बढ़ा दिये गये। किन्तु स्थानीय निकायों को सुलभ वित्तीय साधन अपर्याप्त थे, और इनका व्यय, आय के अनुपात से बहुत बाहर चला गया। परिणामस्वरूप कई स्थानीय निकाय अपने मूलभूत कार्य-पालन में भी असफल रही। सघीय सूची में रेलों द्वारा ले जाये जाने वाले सामान पर लगनेवाले सीमा-करों के सम्मिलित किये जाने, व्यवसाय कर की राशि सीमावद्ध किये जाने तथा सघीय सम्पत्ति पर स्थानीय करों से छूट मिलने से कर लगाने के उनके अधिकार सकुचित हो गये।

राज्यों में लोकप्रिय सरकारों की स्थापना से ग्राम-पंचायतों के विकास को प्रोत्साहन मिला। स्वायत्त-शासन अब राष्ट्र के प्रशासनतन्त्र का ही एक अंग बन गया। प्रान्तीय स्वायत्त शासन के प्रारम्भ तक स्वायत्त-शासन सस्थाओं ने विदेशी शासन के विरुद्ध लोकप्रिय जनमत का प्रतिनिधित्व किया। किन्तु प्रान्तीय स्वायत्त शासन के मान लिये जाने के बाद यह धारणा लुप्त हो चली। लोकप्रिय सरकारों ने भी स्थानीय निकायों पर नियन्त्रण रखने तथा प्रशासन के स्तरों को ऊँचा उठाने की आवश्यकता का अनुभव किया।

स्वायत्त शासन सस्थाएँ मुख्यतः चार प्रकार की हैं—ग्राम-पंचायतें, स्थानीय जिला बोर्ड, नगरपालिकाएँ तथा नगर निगम।

ग्राम पंचायत

एक पंचायत के अधिकार क्षेत्र में सामान्यतया एक राजस्व-ग्राम होता है, किन्तु कभी कभी एक के अन्तर्गत दो या तीन गाँवों को भी मिला दिया जाता है। कुछ राज्यों में

जनसंख्या तथा राजस्व के आधार पर पंचायतो को दो या तीन वर्गों में बाँट दिया गया है। अधिकांश राज्यों में कराधिकार सौंपने के लिए ऐसा कोई वर्गीकरण नहीं किया गया।

सविधान दो प्रकार के हैं। कुछ में गाँव की समस्त वयस्क जनसंख्या की एक पंचायत बना दी जाती है। दूसरे में गाँव की वयस्क जनसंख्या केवल मतदाता रहती है जो पंचायत के सदस्यों का चुनाव करती है। पहली स्थिति में पंचायत के दैनिक कार्य-संचालन के लिए सामान्यतया एक कार्यकारिणी समिति की नियुक्ति किये जाने की व्यवस्था है।

प्रत्येक ग्राम-पंचायत का एक अध्यक्ष होता है, तथा अधिकांश राज्यों में एक उपाध्यक्ष भी। अधिकांश पंचायतों में निर्वाचित पदाधिकारियों के अलावा सचिव होते हैं। अधिकांश राज्यों में वेतनभोगी सचिव को पंचायत निधियों से वेतन दिया जाता है। कुछ राज्यों में सरकार पूरा या आंशिक व्यय उठाती है। पंचायतों के मार्गदर्शन, निर्देशन तथा नियन्त्रण के लिए लगभग सभी राज्यों ने या तो नये विभाग खोले हैं, या वर्तमान विभागों का विस्तार किया है। कुछ राज्यों में पंचायतों के संगठन या तो पिरामिडनुमा है या उनका ढाँचा ऐसा बनाने का विचार किया गया है। पंचायत को प्राप्त होनेवाले राजस्व स्थानीय बोर्डों के राजस्वों की अपेक्षा नगरपालिकाओं के राजस्व जैसे है। अधिकांश राज्यों में कर से प्राप्त होनेवाला राजस्व पंचायतों के लिए आय का सबसे बड़ा एकमात्र स्रोत है। सभी राज्यों की ग्राम पंचायतों को कर लगाने का अधिकार दे दिया गया है। कर के आधार, जिनसे इन अधिकारों का सम्बन्ध है, विस्तृत है तथा उनके अन्तर्गत व्यक्ति, सम्पत्ति तथा कारोबार आते हैं। सभी राज्यों में इन अधिकारों के प्रयोग पर विशेष शर्तें लगी हुई हैं, जो विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न हैं। अधिकांश राज्यों में पंचायतों का विस्तार अभी हाल ही में हुआ है, इस कारण या तो उनका काम दुरू नहीं हुआ, या कराधिकारों का प्रयोग उन्होंने अभी-अभी शुरू किया है। अधिकांश राज्यों में पंचायतों ने अब तक सामान्य सम्पत्ति-कर, लगान पर लगनेवाले कर अथवा भूमि का किराया, व्यवसाय-कर तथा पशु तथा वाहन-कर जैसे केवल एक या दो अथवा अधिक से अधिक तीन करो का ही उपयोग किया है। पंचायतों को सौंपे गये कार्य भिन्न-भिन्न प्रकार के हैं, जैसे न्यायपालिका, पुलिस, नागरिक तथा आर्थिक आदि-आदि। सच तो यह है कि किये जानेवाले कार्य, सूची में दिये जानेवाले कार्यों की तुलना में बहुत सीमित हैं। अधिकांश मामलों में ग्राम पंचायतें दो या तीन कार्य ही करती हैं।

स्थानीय जिला बोर्ड

जिला बोर्ड अथवा स्थानीय बोर्ड का अधिकारक्षेत्र सामान्यतया एक राजस्व-जिले का होता है। नगरपालिकाओं से भिन्न जिला बोर्ड अपना राजस्व सरकार के सहायता अनुदानों से प्राप्त करते हैं। इस पर भी जिला बोर्ड के पास नगरपालिकाओं से कम वित्त होता है। नगरपालिकाओं की औसत प्रति व्यक्ति आय जिला बोर्डों की औसत प्रति व्यक्ति आय की लगभग आठ गुनी होती है, जब कि नगर कर का प्रति व्यक्ति करानुपात जिला बोर्ड के प्रति व्यक्ति के करानुपात का १२ गुना होता है।

जिला बोर्डों के कर लगाने के अधिकार बहुत ही सीमित हैं। कर-राजस्व का सबसे अधिक महत्वपूर्ण स्रोत है—भूमि-उपकर। दूसरे नम्बर का स्रोत विभिन्न राज्यों में अलग-अलग है।

भूमि-उपकर तथा व्यवसाय-कर प्रयोग में अनमनीय सिद्ध हुए हैं। हाल ही में कुछ राज्यों ने लगान का कुछ भाग जिला बोर्डों को देने का निश्चय किया, किन्तु केवल बम्बई को छोड़कर अन्यत्र यह निश्चय कार्यान्वित नहीं किया गया। कुछ राज्यों में जिला बोर्डों से प्रारम्भिक शिक्षा तथा चिकित्सा एवं मार्बजनिक स्वास्थ्य सेवाओं जैसे कुछ कार्य छीन लिये गये। अधिकांश राज्यों में ग्राम-पंचायतों की स्थापना बड़े पैमाने पर किये जाने से जिला बोर्डों की स्थिति पर भी प्रभाव पड़ा है।

नगरपालिकाएँ

विभिन्न राज्यों की नगरपालिकाओं में काफी एकरूपता पाई जाती है। किन्तु राज्य सरकारों द्वारा रखे जाने वाले नियन्त्रण की मात्रा, कर लगाने के अधिकारों तथा कार्यों के क्षेत्र एवं विभिन्न कार्यों में महत्वपूर्ण अन्तर है। लगभग सभी राज्यों में सबसे अधिक नगर-राजस्व की प्राप्ति करो से ही होती है। सभी नगरपालिकाओं का औसत कर-राजस्व, कुल राजस्व का ६३२ प्रतिशत होता है।

नगरपालिकाओं द्वारा लगाये जाने वाले मुख्य करो में सम्पत्ति-कर, सामान-कर, व्यक्तिगत-कर, वाहन तथा पशु-कर तथा थिएटर अथवा प्रदर्शन-कर आते हैं। कुछ राज्यों में नगरपालिकाओं को मनोरंजन-करो की प्राप्ति में से भी कुछ भाग मिलता है।

‘ख’ भाग के राज्यों में नगरपालिकाएँ परोक्ष कर लगा कर अभी भी जनता को नाराज करने के पक्ष में नहीं हैं। अपरोक्ष कर लगाने के सम्बन्ध में यह बात नहीं है। भूतपूर्व रज-वाडो को मिलाकर सगठित किये गये ‘ख’ भाग के राज्यों की स्थिति अधिक सन्तोषप्रद है।

महत्वपूर्ण नागरिक सेवाओं पर होने वाले व्यय की दृष्टि से नगर-राजस्व सामान्य-तया अपर्याप्त रहता है। नगरपालिकाओं के आय-व्ययको (बजटों) की स्थिति बड़ी नाजुक रहती है। कुछ राज्यों में परिव्यय वर्तमान राजस्व से अधिक होता है।

नगर-निगम

अभी हाल तक नगर-निगम केवल बम्बई, मद्रास तथा कलकत्ता में ही थे। अब ऐसे १२ नगर-निगम हैं। इनके साधनों तथा इनसे लाभ प्राप्त करने वाले व्यक्तियों की संख्या की दृष्टि से इनमें काफी अन्तर रहता है। नगर-निगमों को नगरपालिकाओं की तुलना में अधिक कार्य करने पड़ते हैं, तथा इनके अधिकार भी अधिक होते हैं। इनको कर लगाने के काफी अधिकार हैं, तथा आय-व्ययको के निर्माण तथा नगर-कार्यों की स्वीकृति के सम्बन्ध में इन्हें अधिक स्वतन्त्रता मिली हुई है। विचार प्रधान कार्यों का कार्यकारी कार्यों से पूर्णतः अलग होना तथा निर्वाचित समिति से स्वतन्त्र आयुक्तों को पूर्ण कार्यकारी अधिकार प्राप्त होना नगर-निगमों की विशेषता है।

विभिन्न निगमों पर नियन्त्रण रखने वाले कानून, निगमों के अधिकारों को करो

की एक विशिष्ट संख्या तक सीमित करते हैं। हाल के कानूनों का उद्देश्य अनुविहित व्यवस्था के विस्तार का है, जिससे सरकार के लिए नये कर लगाने का अधिकार देना संभव हो सके।

अधिकांश नगर-निगमों के राजस्व का सबसे बड़ा स्रोत सम्पत्ति-कर है। नगरपालिकाओं की तुलना में नगर निगमों में नागरिक सेवाओं पर होनेवाला व्यय अधिक होता है।

स्थानीय वित्त तथा कर के बारे में दृष्टिकोण

सामान्य सिफारिशें

योजना आयोग ने ग्राम-पंचायतों के योग्य कार्य गिनाये हैं, तथा जिन क्षेत्रों में पंचायतें हैं, उनमें पंचायतों से सम्बन्धित रहने वाली ग्राम-विकास-परिषदों की रचना का सुझाव रखा है। एक विचार ऐसा प्रकट किया गया है कि ग्राम-पंचायतें आर्थिक आयोजन की केन्द्र-बिन्दु हों और उनका विकास उन्हीं केन्द्र-बिन्दुओं के चारों ओर हो। विभिन्न कार्यों के संवर्धन में आवश्यकता से अधिक आशावादिता की अपेक्षा पंचायतों को आर्थिक तथा अन्य कार्य सौंपने के मामले में सतर्कता से काम लिया जाना अधिक अच्छा होगा।

अधिकांश राज्यों के पंचायत-अधिनियमों में अनिवार्य कार्यों की लम्बी सूची सम्मिलित है। ग्राम-पंचायतों के कार्यों में से ऐसे कार्य अलग कर दिये जाने चाहिए, जो सहकारी समितियों जैसी अन्य संस्थाओं द्वारा अधिक उचित ढंग से किये जाते हों। कुछ भली भाँति चुने गये तथा स्पष्ट रूप से पारिभाषित कार्य उन्हें सौंप दिये जाने चाहिए तथा इनको स्थानीय बोर्डों अथवा अन्य ग्राम बोर्डों को सौंपे गये ऐसे ही कार्यों के साथ सम्बन्धित किया जाना चाहिए। स्कूलों, संचार-साधनों, सफाई, जल-पूर्ति, छोटे मिचवाई-कार्य आदि से सम्बन्धित स्थानीय विकास-योजनाओं के साथ पंचायतों का प्रभावकारी ढंग से सम्बन्ध जोड़ने की काफी गुंजाइश है। स्थानीय शासन के ढाँचे में स्थानीय जिला बोर्डों की स्थिति अधिकाधिक अस्थिर होती जा रही है, यहाँ तक कि अधिकार के बाहर भी। कुछ समय तक यह धारणा चलती आई कि स्वायत्त शासन की इकाई के रूप में एक साधारण जिले के लिए एक बोर्ड अनुपयुक्त होगा। 'विकेन्द्रीकरण आयोग' उपजिला-बोर्डों की स्थापना के पक्ष में रहा, यद्यपि उमने जिला बोर्डों के सीधे उन्मूलन का प्रस्ताव नहीं रखा है। आयोजन की आवश्यकता के फलस्वरूप जिला बोर्ड के आकार तथा उसकी कार्यकुशलता की ओर भी ध्यान दिलाया गया है। बहुत से राज्यों में इसके कुछ महत्वपूर्ण कार्य कभी-कभी स्वयं सरकार को ही हस्तांतरित कर दिये गये। वित्त तथा कार्य की दृष्टि से प्रत्येक पंचायत, जिला-बोर्ड के अधिकार-क्षेत्र में हस्तक्षेप करती है। कुछ राज्यों में ऐसे कर तथा शुल्क हैं, जिन्हें जिला बोर्ड तथा पंचायत दोनों ही साथ-साथ लगाते रहे हैं। इन प्रतियोगी अधिकार-क्षेत्रों में समन्वय करने के उपाय किये जा रहे हैं। अब प्रश्न केवल जिला बोर्ड के आकार का ही नहीं है, किन्तु ग्राम-पंचायतों तथा अन्य ग्राम-निकायों के वित्तीय साधनों तथा कार्यों के बीच उचित समन्वय करने की समस्या का प्रश्न अधिक मूलभूत है। यह स्पष्ट है कि जिला बोर्ड वर्तमान रूप में अब आगे नहीं कायम रह सकते। सभी के बारे में एक प्रकार का ही पुनर्गठन लागू नहीं हो सकता। मध्यप्रदेश में जिला बोर्डों के स्थान पर प्रतिस्थापित छोटी संस्थाओं का

काम सतोषप्रद नहीं रहा। जिला बोर्डों के अमनोपजनक कार्य संचालन के लिए उत्तरदायी एक महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि राज्य सरकारें इन सगठनों के लिए पर्याप्त वित्त देना नहीं चाहती या दे नहीं पाती। स्थानीय वित्त के एक स्रोत का विस्तार स्थानीय करो में काफी आगे तक है, किन्तु यह स्पष्ट है कि स्थानीय वित्त की ठोस प्रणाली को स्थानीय करो के ठोस बुनियाद पर ही आधारित होना चाहिए। मूलभूत राजस्व का आधार स्थानीय करो से होनेवाली प्राप्तियाँ होनी चाहिए और आवश्यक अतिरिक्त वित्त की पूर्ति अन्य उपायों में की जानी चाहिए।

ग्राम पंचायतों के विकास के लिए अभी उचित वातावरण तैयार करना है, इसलिए उन्हें शुरू में ही प्रभार लगाने के लिए बाध्य नहीं करना चाहिए, और राज्य सरकारों को शुरू के कुछ वर्षों में अपने वित्त का एक अच्छा खासा भाग नई ग्राम-पंचायतों के हाथों में सौंप देना चाहिए।

मार्ग की गई है कि स्थानीय निकायों के लिए कर-राजस्व का एक निश्चित स्रोत होना चाहिए, और सविधान में करो की एक अलग सूची सम्मिलित करके गारण्टी दी जानी चाहिए। ऐसा कहा गया है कि इसके कारण राज्य सरकारें स्वायत्त शासन तथा उनके आधार को नुकसान में डालकर स्थानीय वित्त के क्षेत्र में हस्तक्षेप कर रही हैं। इस कथन में तथ्य अवश्य है, पर हस्तक्षेप इतना अधिक नहीं किया जा रहा है, और न इतना हानिप्रद है, जितना कि समझा गया है। यह विश्वास, कि चूंकि सभी अनुरूप कर राज्यीय सूची में है, इसलिए राज्य सरकार द्वारा अपने लाभ के लिए लगाये जाने वाले समानान्तर-प्रभार से कोई भी स्थानीय कर बच नहीं पाता। स्वायत्त शासन के सुचारु रूप से चलने के लिए यदि उचित वातावरण तैयार करना है, तो यह धारणा दूर की जानी चाहिए। इसलिए यह आवश्यक तथा वाछनीय है कि कुछ कर केवल स्थानीय निकायों के द्वारा या उनके लिए उपयोग में लाये जाने के लिए ही सुरक्षित किये जाने चाहिए। जब सविधान में कोई सशोधन नहीं किया जा रहा है, राज्य सरकारों को इसका ध्यान रखना चाहिए कि कुछ करो का विकास केवल स्थानीय निकायों द्वारा या उनके लिए ही हो, और इस समय जहाँ राज्य सरकारें ही उनका उपभोग कर रही हो, वहाँ उन्हें उनका उपयोग करना क्रमशः छोड़ देना चाहिए तथा इस बीच उनसे होनेवाली प्राप्तियाँ सम्बन्धित स्थानीय निकायों को दे देनी चाहिए। आयोग का कहना है कि “उसे विश्वास है कि उसने जो भी सिफारिशें की हैं, उनसे विकास के लिए आवश्यक पृष्ठभूमि तैयार होगी, तथा आशा है कि सिफारिशें राज्य सरकारों के लिए सुझाव के रूप में पर्याप्त होगी, और अन्ततोगत्वा सविधान में सशोधन करने की आवश्यकता न पड़ेगी।”

निम्नलिखित करो को केवल स्थानीय निकायों द्वारा या उनके लिए ही उपयोग में लाये जाने के लिए सुरक्षित रखना चाहिए—

(१) भूमि तथा भवनो पर लगने वाले कर,

(२) उपभोग, उपयोग अथवा बिक्री के लिए स्थानीय प्राधिकारी के क्षेत्र में सामानों के प्रवेश पर लगने वाले कर, जिन्हें साधारणतया चुगी (नगर शुल्क) कहा जाता है,

- (३) यन्त्रचालित वाहनो के अतिरिक्त दूसरे वाहनो पर लगने वाले कर;
- (४) पशुओ तथा नावो पर लगने वाले कर;
- (५) व्यवसाय, कारोबार और नौकरियो पर लगने वाले कर; तथा
- (६) समाचार पत्रो में प्रकाशित होनेवाले विज्ञापनो से अतिरिक्त विज्ञापनो पर लगने वाले कर।

इसके अतिरिक्त स्थानीय निकायो को थिएटर अथवा प्रदर्शन-कर तथा सम्पत्ति के हस्तांतरण पर शुल्क लगाने की भी अनुमति दी जानी चाहिए। साथ ही इनको सड़क या किसी भी जलमार्ग से ले जाये जानेवाले यात्रियो तथा सामानो पर कर तथा पथ-कर लगाने की अनुमति दी जानी चाहिए।

करो में परिवर्तन करने का निर्णय करते समय कर की उपयुक्तता तथा पर्याप्त रूप में एव कुशलता से प्रशासन सम्बन्धी कर लगाने की स्थानीय निकाय की क्षमता को ध्यान में रखना चाहिए। यह निश्चित होना आवश्यक है कि अनुपयुक्त करो का हस्तांतरण नहीं हुआ। परिवर्तन उचित समय पर शोध किया जाना चाहिए तथा यह नमनीय तथा तरह-तरह का होना चाहिए। इसके अतिरिक्त उन सीमाओ पर भी पूरा ध्यान रखा जाना चाहिए जिन तक विभिन्न अधिकारो में कमी की जा सकती हो। असमन्वित कराधिकार-क्षेत्र की आड़ में सीमा का अतिक्रमण रोका जाना चाहिए। ऐसे राज्यीय कर के उदाहरण के लिए जिसमें नगरपालिकाओ तथा नगर-निगमो का भी भाग हो, हम आद्य, मद्रास, मैसूर तथा कुर्ग के मनोरजन-कर को ले सकते हैं। स्थानीय प्राधिकारी मोटर गाड़ीकर के सम्बन्ध में क्षतिपूर्ति प्राप्त करते हैं। कुछ राज्यों में ऐसे प्राधिकारियो का लगान की प्राप्तियों में भी भाग होने लगा है।

वे कर, जिनसे स्थानीय निकाय कुछ लाभ प्राप्त करते हैं, ऐसे होने चाहिये जिनके प्रति स्थानीय निकाय उत्तरदायी भी हो। करो में हिस्सा बँटाने की अपेक्षा सहायता-अनुदानो को वरीयता दी जानी चाहिए। मोटरगाड़ी-कर तथा लगान के सम्बन्ध में दो अपवाद होने चाहिये। स्थानीय निकायो को राज्य सरकारो की मोटरगाड़ी-कर से होने वाली प्राप्तियों से पर्याप्त भाग मिलना चाहिए और इन प्राप्तियों में से कम से कम एक चौथाई ऐसे वितरण के लिए सुरक्षित किया जाना चाहिए। पचायतो तथा ग्राम-बोर्डों के क्षेत्र में लगान-वसूली का कम से कम १५ प्रतिशत तत्सम्बन्धी पचायतो तथा ग्राम-बोर्डों को आवण्टित किया जाना चाहिए। आयोग का कहना है कि वह ऐसे विकास के लिए निश्चित वित्त के न्यूनतम आधार तथा ग्रामक्षेत्रो के लिए अधिक मनोवैज्ञानिक महत्त्व के होने की दृष्टि से इस सिफारिश पर विशेष जोर देता है। सम्भवतः ट्राम तथा बसो जैसी सार्वजनिक सेवाओ अथवा विजली के वितरण से होनेवाली आय नगर-राजस्व की एक महत्त्वपूर्ण मद है। स्थानीय निकायो तथा नगरपालिकाओ को उनके राजस्व के करातिरिक्त स्रोत का विस्तार तथा विकास करने के लिए हर सम्भव प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। बड़ी नगरपालिकाओ तथा बड़े निगमो को जनोपयोगी सेवाओ को अपने हाथ में ले लेने के लिए प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए। वाध्य होकर अन्तिम उपाय के रूप में छोड़कर

रापय सरकारो को ऐसी सेवाएँ तत्सम्बन्धी नगरपालिकाओं में छीनकर अपने अधिकार में नहीं लेनी चाहिए।

सहायता-अनुदान, जिला बोर्डों को छोड़कर, स्थानीय निकायों के राजस्व के महत्वपूर्ण भाग नहीं हैं। निम्नलिखित सिद्धान्तों के आधार पर सहायता-अनुदान की प्रणाली लागू की जानी चाहिए —

(१) बड़ी नगरपालिकाओं तथा बड़े निगमों के अतिरिक्त प्रत्येक स्थानीय निकाय के मूलभूत सामान्य उद्देश्यों के लिए अनुदान दिये जाने चाहिए।

(२) ऐसे अनुदान प्राप्त करने योग्य स्थानीय निकायों को जनमख्या, क्षेत्र तथा साधन आदि के आधार पर वर्गीकृत किया जाना चाहिए तथा अनुदान भी इन्हीं के आधार पर आय-व्यय के आकार की दृष्टि से होने चाहिए।

(३) मूलभूत अनुदान ऐसे होने चाहिए कि साधनों को ध्यान में रखने के बाद स्थानीय निकायों के पास अनिवार्य तथा कार्यकारी कार्यों के लिए पर्याप्त वित्त रहे।

(४) यह निश्चित वर्षों के लिए होना चाहिए।

(५) विशेष मदों तथा सेवाओं के लिए इसके अतिरिक्त विशेष अनुदान भी होने चाहिए।

ग्राम पंचायतों के मामले में, विशेष अनुदानों तथा स्थानीय निकाय के प्रयासों के बीच के सम्बन्ध की व्याख्या, लगाये गये शारीरिक श्रम की दृष्टि से की जानी चाहिए। स्थानीय कर के रूप में श्रम-कर लगाने का विचार बिल्कुल छोड़ ही दिया जाना चाहिए।

नगरपालिकाओं की अनिवार्य आवश्यकताओं में से एक जलपूर्ति, नालियों की व्यवस्था तथा गन्दी वस्तियों की सफाई आदि के लिए पूंजी कोष सम्बन्धी है। ऋण जारी करने के लिए राज्य सरकारों की सहायता आवश्यक है। नगरपालिका ऋणों को सरकारी गारण्टी देने की प्रणाली लागू किये जाने से काफी सहायता मिलेगी। छोटी नगरपालिकाओं के लिए राज्य सरकारों को ऋण देने होंगे। कुछ सहायता श्रेणीकृत राजकीय सहायता के रूप में दी जानी होगी।

नगरपालिकाओं तथा नगर-निगम सम्बन्धी कानूनों में ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए, जिससे सभी करो का लगाया जाना स्थानीय निकायों के लिए सुरक्षित रहे।

जिला बोर्डों तथा अन्य ग्राम बोर्डों के लिए उपयुक्त दो मुख्य कर भूमि-उपकर तथा सम्पत्ति के हस्तांतरण पर लगने वाले शुल्क हैं। उन्हें सरकार द्वारा वसूल किये गये लगान का भी एक भाग मिलना चाहिए। अन्य आवश्यक अतिरिक्त वित्त सामान्यतया सहायता-अनुदानों के रूप में मिलना चाहिए।

ग्राम पंचायतों के लिए जिन चार मुख्य करो की सिफारिश की गई है, वे सामान्य सम्पत्ति-कर, सेवा-कर, भूमि-उपकर और सम्पत्ति के हस्तांतरण पर लगनेवाले शुल्क हैं। इसके अतिरिक्त वाहन-कर, व्यवसाय-कर तथा थिएटर अथवा प्रदर्शन-कर लगाने के अधिकार प्रत्येक पंचायत को अलग-अलग सौंपे जा सकते हैं।

स्थानीय निकायों का एक सबसे बड़ा दोष कर-प्रशासन की अकुशलता है। सभी नगरपालिकाओं में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी (चीफ़ एक्जीक्यूटिव अफसर) होने चाहिए जिनको प्रशासन सम्बन्धी उत्तरदायित्व के कार्यपालिका-अधिकार अनुविहित व्यवस्था द्वारा

मिले होने चाहिए तथा इन अधिकारियों का चुनाव और इनकी नियुक्तियाँ सरकार अथवा स्वतंत्र अनुविहित बोर्ड द्वारा की जानी चाहिए। सभी उच्चतर कार्यकारी तथा प्राविधिक कर्मचारी राज्यीय सवर्ग में से भरती किये जाने चाहिए।

केवल राज कर्मचारी वर्गों के केन्द्रीकरण से ही प्रभावकारी नियन्त्रण का लागू होना निश्चित नहीं है। ऐसे केन्द्रीकरण के फलस्वरूप कार्यपालिका अधिकारी द्वारा नियन्त्रण में अपर्याप्तता तथा समन्वय का अभाव—ये दो कमियाँ आ सकती हैं। जब राज्य राज कर्मचारी संवर्गों की स्थापना कर दी जाये, तब भी नगरपालिका सम्बन्धी दायित्व कार्यकारी अधिकारी में निहित होना चाहिए और पूरा कर्मचारी वर्ग उसके नियन्त्रण में होना चाहिए। भरती किये गये कर्मचारी केवल पूर्ण रूप से प्रशिक्षित ही न हों, बल्कि उन्हें पर्याप्त पारिश्रमिक भी मिलना चाहिए। राज्य सरकारों को या तो ऐसे स्थापन-व्यय का कुछ भाग स्वयं वहन करना चाहिए या सामान्य उद्देश्यों के लिए अनुदान निर्धारित करते समय इसका ध्यान रखना चाहिए।

कर-प्रशासन के दो पहलू हैं—कर-निर्धारण तथा कर-वसूली। सम्पत्ति-कर के अलावा कर-वसूली तथा कर-निर्धारण के सम्बन्ध में अधिकार कार्यपालिका अधिकारी में निहित होने चाहिए।

सम्पत्ति-कर निर्धारण के लिए एक स्वतन्त्र अभिकरण होना चाहिए। नगर-क्षेत्रों में सम्पत्ति के मूल्य निरूपण के लिए राज्यव्यापी मूल्य निरूपण-विभाग खोला जाना चाहिए। नगर-निगमों तथा ग्राम-पंचायतों को इस कार्य में सम्मिलित नहीं किया जाना चाहिए—नगर-निगमों को इसलिए कि वे आवश्यक प्रशिक्षित कर्मचारी रख सकते हैं, और पंचायतों को इसलिए कि उनकी संख्या बहुत अधिक है तथा कर-निर्धारण की समस्याओं का विस्तार उतना नहीं है।

स्थानीय निकायों का संचालन सुचारु रूप से होने के लिए राज्य सरकार को महत्वपूर्ण योग देना है। उनका काम केवल नकारात्मक नहीं है। उन्हें स्थानीय निकायों के सक्रिय प्रोत्साहन तथा विकास में निश्चयात्मक योग देना है। यह ग्राम क्षेत्रों के लिए महत्वपूर्ण है क्योंकि ग्रामक्षेत्र के स्थानीय निकाय स्वयं संगठन करने तथा साधनों का उपयोग करने के अयोग्य हैं। सरकारी नियन्त्रण अनावश्यक रूप से इतना अधिक नहीं होना चाहिए कि स्थानीय निकायों की स्वतन्त्रता अथवा आत्म-निर्भरता नष्ट हो जाये। वह लक्ष्य, जिसके लिए सरकार प्रयत्नशील रहे तथा वह उद्देश्य, जिसकी प्राप्ति के लिए नियन्त्रण रखा जाये, स्वायत्त शासन सम्बन्धी समस्याओं का विकास प्रशासन के ऐसे यन्त्रों के रूप में करने का होना चाहिए, जो समान रूप से नीतियों को बनाने तथा उन्हें कार्यान्वित करने योग्य हो।

स्थानीय कर

नगर-पालिकाओं द्वारा भूमि तथा भवनों पर लगाये जाने वाले कर, साधारण कर तथा सेवा-कर होते हैं। कुछ मामलों में वे समेकित दर के रूप में मिला दिये जाते हैं। कुछ राज्यों में शिक्षा-कर, पुस्तकालय-उपकर अथवा स्वास्थ्य-उपकर जैसा अतिरिक्त कर सम्पत्ति-कर पर अधिभार के रूप में लगाया जाता है। कुछ राज्यों में नगर-निगमों द्वारा सम्पत्ति-कर

राज्य सरकारों को ऐसी सेवाएँ तत्सम्बन्धी नगरपालिकाओं में छीनकर अपने अधिकार में नहीं लेनी चाहिए।

सहायता-अनुदान, जिला बोर्डों को छोड़कर, स्थानीय निकायों के राजस्व के महत्वपूर्ण भाग नहीं हैं। निम्नलिखित सिद्धान्तों के आधार पर सहायता-अनुदान की प्रणाली लागू की जानी चाहिए —

(१) बड़ी नगरपालिकाओं तथा बड़े निगमों के अनिर्दिष्ट प्रत्येक स्थानीय निकाय के मूलभूत सामान्य उद्देश्यों के लिए अनुदान दिये जाने चाहिए।

(२) ऐसे अनुदान प्राप्त करने योग्य स्थानीय निकायों को जनमख्या, क्षेत्र तथा साधन आदि के आधार पर वर्गीकृत किया जाना चाहिए तथा अनुदान भी इन्हीं के आधार पर आय-व्यय के आकार की दृष्टि से होने चाहिए।

(३) मूलभूत अनुदान ऐसे होने चाहिए कि साधनों को ध्यान में रखने के बाद स्थानीय निकायों के पास अनिवार्य तथा कार्यकारी कार्यों के लिए पर्याप्त वित्त रहे।

(४) यह निश्चित वर्षों के लिए होना चाहिए।

(५) विशेष मदों तथा सेवाओं के लिए इसके अतिरिक्त विशेष अनुदान भी होने चाहिए। ग्राम पंचायतों के मामले में, विशेष अनुदानों तथा स्थानीय निकाय के प्रयासों के बीच के सम्बन्ध की व्याख्या, लगाये गये शारीरिक श्रम की दृष्टि से की जानी चाहिए। स्थानीय कर के रूप में श्रम-कर लगाने का विचार बिल्कुल छोड़ ही दिया जाना चाहिए।

नगरपालिकाओं की अनिवार्य आवश्यकताओं में से एक जलपूर्ति, नालियों की व्यवस्था तथा गन्दी बस्तियों की सफाई आदि के लिए पूंजी कोष सम्बन्धी है। ऋण जारी करने के लिए राज्य सरकारों की सहायता आवश्यक है। नगरपालिका ऋणों को सरकारी गारण्टी देने की प्रणाली लागू किये जाने से काफी सहायता मिलेगी। छोटी नगरपालिकाओं के लिए राज्य सरकारों को ऋण देने होंगे। कुछ सहायता श्रेणीकृत राजकीय सहायता के रूप में दी जानी होगी।

नगरपालिकाओं तथा नगर-निगम सम्बन्धी कानूनों में ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए, जिससे सभी करों का लगाया जाना स्थानीय निकायों के लिए सुरक्षित रहे।

जिला बोर्डों तथा अन्य ग्राम बोर्डों के लिए उपयुक्त दो मुख्य कर भूमि-उपकर तथा सम्पत्ति के हस्तांतरण पर लगने वाले शुल्क हैं। उन्हें सरकार द्वारा वसूल किये गये लगान का भी एक भाग मिलना चाहिए। अन्य आवश्यक अतिरिक्त वित्त सामान्यतया सहायता-अनुदानों के रूप में मिलना चाहिए।

ग्राम पंचायतों के लिए जिन चार मुख्य करों की सिफारिश की गई है, वे सामान्य सम्पत्ति-कर, सेवा-कर, भूमि-उपकर और सम्पत्ति के हस्तांतरण पर लगनेवाले शुल्क हैं। इसके अतिरिक्त वाहन-कर, व्यवसाय-कर तथा थिएटर अथवा प्रदर्शन-कर लगाने के अधिकार प्रत्येक पंचायत को अलग-अलग सौंपे जा सकते हैं।

स्थानीय निकायों का एक सबसे बड़ा दोष कर-प्रशासन की अकुशलता है। सभी नगरपालिकाओं में मुख्य कार्यपालिका अधिकारी (चीफ़ एक्जीक्यूटिव अफसर) होने चाहिए जिनको प्रशासन सम्बन्धी उत्तरदायित्व के कार्यपालिका-अधिकार अनुविहित व्यवस्था द्वारा

मिले होने चाहिएँ तथा इन अधिकारियों का चुनाव और इनकी नियुक्तियाँ सरकार अथवा स्वतंत्र अनुविहित बोर्ड द्वारा की जानी चाहिए। सभी उच्चतर कार्यकारी तथा प्राविधिक कर्मचारी राज्यीय सवर्ग में से भरती किये जाने चाहिएँ।

केवल राज कर्मचारी वर्गों के केन्द्रीकरण से ही प्रभावकारी नियन्त्रण का लागू होना निश्चित नहीं है। ऐसे केन्द्रीकरण के फलस्वरूप कार्यपालिका अधिकारी द्वारा नियन्त्रण में अपर्याप्तता तथा समन्वय का अभाव—ये दो कमियाँ आ सकती हैं। जब राज्य राज कर्मचारी संवर्गों की स्थापना कर दी जाये, तब भी नगरपालिका सम्बन्धी दायित्व कार्यकारी अधिकारी में निहित होना चाहिए और पूरा कर्मचारी वर्ग उसके नियन्त्रण में होना चाहिए। भरती किये गये कर्मचारी केवल पूर्ण रूप से प्रशिक्षित ही न हो, बल्कि उन्हें पर्याप्त पारिश्रमिक भी मिलना चाहिए। राज्य सरकारों को या तो ऐसे स्थापन-व्यय का कुछ भाग स्वयं वहन करना चाहिए या सामान्य उद्देश्यों के लिए अनुदान निर्धारित-करते समय इसका ध्यान रखना चाहिए।

कर-प्रशासन के दो पहलू हैं—कर-निर्धारण तथा कर-वसूली। सम्पत्ति-कर के अलावा कर-वसूली तथा कर-निर्धारण के सम्बन्ध में अधिकार कार्यपालिका अधिकारी में निहित होने चाहिए।

सम्पत्ति-कर निर्धारण के लिए एक स्वतन्त्र अभिकरण होना चाहिए। नगर-क्षेत्रों में सम्पत्ति के मूल्य निरूपण के लिए राज्यव्यापी मूल्य निरूपण-विभाग खोला जाना चाहिए। नगर-निगमों तथा ग्राम-पंचायतों को इस कार्य में सम्मिलित नहीं किया जाना चाहिए—नगर-निगमों को इसलिए कि वे आवश्यक प्रशिक्षित कर्मचारी रख सकते हैं, और पंचायतों को इसलिए कि उनकी संख्या बहुत अधिक है तथा कर-निर्धारण की समस्याओं का विस्तार उतना नहीं है।

स्थानीय निकायों का संचालन सुचारु रूप से होने के लिए राज्य सरकार को महत्वपूर्ण योग देना है। उनका काम केवल नकारात्मक नहीं है। उन्हें स्थानीय निकायों के सक्रिय प्रोत्साहन तथा विकास में निश्चयात्मक योग देना है। यह ग्राम क्षेत्रों के लिए महत्वपूर्ण है क्योंकि ग्रामक्षेत्र के स्थानीय निकाय स्वयं संगठन करने तथा साधनों का उपयोग करने के अयोग्य हैं। सरकारी नियन्त्रण अनावश्यक रूप से इतना अधिक नहीं होना चाहिए कि स्थानीय निकायों की स्वतन्त्रता अथवा आत्म-निर्भरता नष्ट हो जाये। वह लक्ष्य, जिसके लिए सरकार प्रयत्नशील रहे तथा वह उद्देश्य, जिसकी प्राप्ति के लिए नियन्त्रण रखा जाये, स्वायत्त शासन सम्बन्धी संस्थाओं का विकास प्रशासन के ऐसे यन्त्रों के रूप में करने का होना चाहिए, जो समान रूप से नीतियों को बनाने तथा उन्हें कार्यान्वित करने योग्य हो।

स्थानीय कर

नगर-पालिकाओं द्वारा भूमि तथा भवनो पर लगाये जाने वाले कर, साधारण कर तथा सेवा-कर होते हैं। कुछ मामलों में वे समेकित दर के रूप में मिला दिये जाते हैं। कुछ राज्यों में शिक्षा-कर, पुस्तकालय-उपकर अथवा स्वास्थ्य-उपकर जैसा अतिरिक्त कर सम्पत्ति-कर पर अधिभार के रूप में लगाया जाता है। कुछ राज्यों में नगर-निगमों द्वारा सम्पत्ति-कर

अनिवार्य रूप से लगाये जाने की व्यवस्था है। वैकल्पिक होते हुए भी नगरपालिकाएँ सम्पत्ति-कर लगाती हैं तथा जिला बोर्ड अथवा अन्य ग्राम बोर्ड सम्पत्ति-कर नहीं लगाते।

सम्पत्ति-कर सम्पत्ति के वार्षिक अथवा पूँजीगत मूल्य पर आधारित है तथा केवल अचल सम्पत्ति पर ही लगाया जाता है।

युद्धकाल में तथा उसके बाद कई राज्यों ने 'किराया नियन्त्रण अधिनियम कानून' के अन्तर्गत नगरों में भवनों के किरायों पर नियन्त्रण लगाया। कुछ राज्यों में नगरपालिकाएँ केवल नियन्त्रित किरायों के आधार पर ही सम्पत्ति-कर निर्धारित कर सकती हैं। सुझाया गया है कि किराया नियन्त्रण के बावजूद नगरपालिकाओं को उचित किराये के आधार पर सम्पत्ति-कर निर्धारित कर देना चाहिए। इससे प्रश्न यह उठता है कि समय समय पर किराया किस स्तर पर नियन्त्रित किया जाये। यह स्पष्ट है कि सरकार द्वारा स्तर निर्धारित किये जाने के बाद नगरपालिकाओं को कर-निर्धारण के पुनर्विचार द्वारा इस प्रश्न पर अलग-अलग निर्णय नहीं करने दिया जा सकता।

कई राज्यों में वार्षिक मूल्य प्रत्येक तीन या पाँच वर्षों के बाद फिर से निर्धारित किया जाता है। सम्पत्ति-कर के निर्धारण का दूसरा महत्वपूर्ण आधार पूँजीगत मूल्य है। भारत में इसके प्रयोग पर रोक लगी हुई है। तीसरे आधार का सम्बन्ध, जो ग्राम-पंचायतों के लिए मद्रास में निर्दिष्ट है, मकान की कुर्सी के क्षेत्र तथा वनावट की किस्म से है।

कुछ देशों में स्थानीय करो का आधार सम्पत्तियों का पूँजीगत मूल्य है। कुछ ने कर निर्धारण के आधार के लिए वार्षिक मूल्य के स्थान पर पूँजीगत मूल्य के प्रतिस्थापन का सुझाव रखा है। भाटकीय मूल्य निर्धारित करना पूँजीगत मूल्य मालूम करने से अधिक सरल है। वास्तविक तथा उचित किराये के आधार पर कर लगाना पूँजीगत मूल्य पर आधारित कर की अपेक्षा अधिक न्यायोचित है।

कुछ राज्यों में नगरपालिकाओं तथा निगमों द्वारा लगाये जाने वाले सम्पत्ति-कर के अधिकतम दर दिये हुए हैं। सम्पत्ति-कर विभिन्न भाटकीय मूल्यों के लिए साधारणतया एक ही दर पर लगाया जाता है। 'स्थानीय वित्त जाँच समिति' वृद्धिशील दर के पक्ष में है। इस कर में वृद्धि किया जाना हाल ही के वर्षों की खोज है।

कुछ राज्यों में मूल्यवान भवनों पर कर रियायती दर पर लगाया गया। अदायगी की योग्यता के सिद्धान्त के लागू किये जाने पर तथा स्थानीय सस्थाओं के लिए अधिक राजस्व प्राप्त करने के एक उपाय के रूप में सम्पत्ति-करो को वृद्धिशील करने का सुझाव रखा गया है। इस सुझाव की उपयोगिता व्यावहारिक क्षेत्र में बहुत ही सीमित है। कुछ स्पष्ट कारणों से सम्पत्ति-कर के सम्बन्ध में अदायगी की कुल योग्यता का विचार नहीं किया जा सकता—यह कार्य आकर का है। वृद्धि के लिए सिद्धान्त रूप से किये जानेवाले प्रयत्न के फलस्वरूप छूट की सीमा पहले से ऊँची हो गई। ऐसी व्यवस्था कुछ नगरपालिकाएँ आजकल करती हैं। कलकत्ता निगम के मामले में क्रम वृद्धि लागू किये जाने से आय काफी कम हो गई और खण्ड प्रणाली से कर-निर्धारण तथा प्रशासन सम्बन्धी कठिनाइयाँ बढ़ गईं। मोटे तौर पर स्थानीय निकायों द्वारा लगाये जानेवाले सम्पत्ति-कर की एक विशेषता के रूप में क्रम वृद्धि उचित

रूप से लागू नहीं की जा सकती। बड़ी नगरपालिकाएँ तथा बड़े नगर-निगम इसे सम्पत्ति-कर की दर के ढाँचे के भाग के रूप में लागू कर सकते हैं।

सम्पत्ति-करो से कुछ छूट दी जाती है। वाछनीय यह है कि छूट के सिद्धान्त स्थानीय सस्थाओं सम्बन्धी कानूनों में निर्दिष्ट किये जाने चाहिए, कार्यकारी आदेशों द्वारा संचालित नहीं। समय समय पर उन सम्पत्तियों की सूची की जाँच की जानी चाहिए, जिन पर छूट प्राप्त है, और उसे जनता के लिए सुलभ करना चाहिए।

अधिकांश राज्यों में उन सम्पत्तियों का पूरा-पूरा कर-निर्धारण नहीं किया जाता जिनमें उनके मालिक रहते हैं। इसके अलावा एक या दो राज्यों में ऐसी सम्पत्तियों के लिए प्रभार की रियायती दरों की व्यवस्था रखी गई है। सम्पत्तियों का उपभोग करने वाले मालिकों को सम्पत्ति-कर के सम्बन्ध में वरीयता दिये जाने का कोई कारण नहीं है।

सम्पत्ति-कर का कुछ भाग सामान्यतया उस समय छोड़ दिया जाता है जब कि सम्पत्तियाँ खाली हो अथवा उनका उपयोग न हो रहा हो। वर्ष में जब सम्पत्ति कुछ दिन लगातार खाली रहे, तब कुछ भी परिहार नहीं दिया जाना चाहिए तथा परिहार अधिक से अधिक शप कर के आधे तक सीमित होना चाहिए।

बम्बई, मद्रास तथा कलकत्ता के पोर्ट ट्रस्टों की सम्पत्तियों पर सम्पत्ति-कर लगता है। विभिन्न निकायों के लिए प्रभार की दरें तथा दायित्व सम्बन्धी व्यवस्थाएँ भिन्न-भिन्न होती हैं। 'स्थानीय वित्त जाँच समिति' ने एकसार आधार लागू करने की सिफारिश की है। इससे काफी सुधार होगा। पोर्ट ट्रस्ट की सभी सम्पत्तियों पर उनके सकल-अर्जन के प्रतिशत के आधार पर नगर सम्पत्ति-कर लगाया जा सकता है। मूलभूत प्रतिशत ४ हो सकता है किन्तु अन्य सम्पत्तियों सम्बन्धी कर की दर में होनेवाली सामान्य वृद्धि अथवा कमी के प्रत्येक प्रतिशत के लिए १/४ प्रतिशत तक की वृद्धि अथवा कमी की व्यवस्था रखी जानी चाहिए।

नगर क्षेत्र में स्थित सम्पत्ति पर सभी राज्य सरकारें या तो सम्पत्ति-कर देती हैं या ऐसे कर के बदले में उदारतापूर्वक दिये जानेवाले अशदान। रेलवे सम्पत्तियों के अलावा उनको छोड़कर, जिन पर १ अप्रैल १९३७ के तुरन्त पहले कर दिया जाना था, केन्द्रीय सरकार की सम्पत्तियों पर छूट प्राप्त है। उस तारीख के बाद ली गई अथवा बनी सम्पत्तियों के सम्बन्ध में भारत-सरकार अभी हाल तक स्थानीय कर देने से इनकार करती रही। १ अप्रैल, १९५४ से सेवा-व्यय के सम्बन्ध में उन्होंने भुगतान करना स्वीकार किया। 'ख' भाग के राज्यों के मामले में २६ जनवरी १९५० से तथा 'ग' भाग के राज्यों के मामले में १८ मार्च १९५४ से करो से छूट प्राप्त है। प्रत्येक हालत में छूट उन सम्पत्तियों पर दी जाती है जिन पर सम्बद्ध तिथि पर ऐसे कर नहीं लगे थे।

कई देशों के सविधानों में केन्द्रीय सरकार को स्थानीय दरों से छूट देने की व्यवस्था है। किन्तु बहुत से मामलों में दरों के बदले में तत्सम्बन्धी सरकारों को भुगतान किये जाते हैं। भारत सरकार ने हाल ही में कुछ करो के बदले में स्थानीय निकायों को भुगतान करने की व्यवस्था की है। इन आदेशों से कुछ मात्रा में उदारता वरती जाती है।

विशेषकर व्यापारी तथा अर्ध-व्यापारी विभागों की सम्पत्तियों के सम्बन्ध में । सच तो यह है कि केन्द्रीय सरकार को रेल सम्बन्धी सम्पत्तियों तथा व्यापारी, अर्धव्यापारी तथा औद्योगिक उद्देश्यों के उपयोग में आनेवाली अन्य सम्पत्तियों के सम्बन्ध में पूरा अश्वदान देना चाहिए तथा ससद द्वारा आवश्यक और अनिवार्य कानून पास किया जाना चाहिए । अन्य सम्पत्तियों के सम्बन्ध में हाल ही में स्वीकृत नियम का अर्थ उदारता के साथ लगाया जाना चाहिए ।

सेवा-करो से दो समस्याएँ खड़ी हो गईं । पहली है—क्या सामान्य सम्पत्ति-कर से छूट प्राप्त सम्पत्तियों को सेवा-करो से छूट दी जानी चाहिए । अधिकांश राज्यों में ऐसे कर दिये जाते हैं, यह अम्यास सभी राज्यों में एक सा होना चाहिए । दूसरी समस्या है—क्या यह कर इस प्रकार लगाया जाये कि जिसके अन्तर्गत पूर्ण व्यय का समावेश हो जाये । इस सम्बन्ध में कोई निश्चित नियम बनाने की आवश्यकता नहीं है, और प्रत्येक नगर पालिका को अपनी दर स्वयं निर्धारित करने देना चाहिए ।

भूमि तथा भवनो पर लगनेवाला कर सभी राज्यों की नगरपालिकाओं की आय के मुख्य स्रोत के रूप में लगाया जाना चाहिए, और अपरोक्ष चुगी तथा सीमा-करो पर कम निर्भर रहना चाहिए । यह सभी स्थानीय निकायों द्वारा लगाया जाना चाहिए और नगरपालिकाओं सम्बन्धी कानून में यह न्यूनतम दर पर अनिवार्य रूप से लगाया जाने वाला कर होना चाहिए । इसे अनिवार्य कर देने से नगर प्राधिकारियों को कर लगाने में सहायता मिलेगी । एक प्रकार से अधिकतम दर निर्धारित करना वाछनीय है । कुछ राज्यों ने सम्पत्ति-कर तथा कुछ मामलों में राज्य सरकारों द्वारा आवश्यक समझी जानेवाली दर पर कोई भी कर लगाने के लिए नगरपालिका को बाध्य करने के लिए अनुविहित अधिकार का उपयोग किया । बम्बई सरकार ने सभी नगरपालिकाओं को वार्षिक मूल्य का कम से कम २० प्रतिशत समेकित-कर लगाने की प्रेरणा दी, तथा कर की दर पर्याप्त स्तर पर न लाने वाली नगरपालिकाओं को दिये जाने वाले अनुदान समाप्त या कम कर के अपन आदेश लागू करने के प्रयत्न किये । अन्य सरकारें भी ऐसी ही कार्रवाई कर सकती हैं ।

बम्बई तथा पंजाब की राज्य-सरकारें शहरी अचल सम्पत्ति-कर लगाती हैं और प्राप्तियाँ राज्य के राजस्व में जमा करती हैं । इन दोनों राज्य-सरकारों को यह समझना चाहिए कि कर का सम्बन्ध राजस्व के स्थानीय क्षेत्र से है, तथा इन्हें कर की दर उस समय और उतनी मात्रा में कम करनी चाहिए, जब तत्सम्बन्धी नगर सस्थाएँ कर लगाना पहली बार शुरू करें, अथवा अपनी दरें बढ़ायें । राज्य सरकारों द्वारा कर लगाया जाना बन्द करने पर ऐसा पाँच वर्षों में किया जा सकता है ।

सम्पत्ति एक से अधिक करो की आधार है, तथा विभिन्न प्राधिकारियों द्वारा लगाये जानेवाले विभिन्न करो के बीच समन्वय की आवश्यकता है । एक सम्पत्ति के मालिकों पर लगने वाला आयकर है । आयकर प्राधिकारी साधारणतया नगर प्राधिकारियों द्वारा किया गया मूल्य निरूपण स्वीकार कर लेते हैं किन्तु ऐसा करने के लिए वे बाध्य नहीं हैं । अन्यत्र दिये गये सुझाव के अनुसार राज्य भर के स्वतंत्र अभिकरणों द्वारा नगर सम्पत्तियों के

मूल्य निरूपण किये जाने पर आयकर प्राधिकारियों को उनका मूल्य निरूपण साधारणतया स्वीकार कर लेना चाहिए।

जब तक राज्य सरकार सम्पत्ति-कर लगाना छोड़ न दे, तब तक राज्य सरकारों तथा नगर प्राधिकारियों के बीच समन्वय किया जाना चाहिए जिससे एक ही सम्पत्ति के कर-निर्धारण में लगे दो भिन्न प्राधिकारियों के फलस्वरूप कर-निर्धारण दो बार न हो जाय। छूट, रियायतों तथा कटौतियों में आवश्यक समायोजन करने की दृष्टि से साधारण सम्पत्ति-कर तथा आयकर के बीच भी समन्वय करना आवश्यक है। इस सम्बन्ध में 'सेन्ट्रल बोर्ड आफ रेवन्यू' को यह देखना चाहिए कि की गई कटौतियाँ बढ़ा न दी जायें।

सदैव नई सम्पत्तियों के सदोष कर-निर्धारण की शिकायत रही है। नगर-प्रशासन के इस क्षेत्र में सुधार नहीं या बहुत थोड़ा हुआ है। आजकल नगरपालिका के अधिकारियों या कुछ राज्यों में स्वयं पारिषदों द्वारा कर निर्धारण जबरदस्ती थोपे जाते हैं। कुछ राज्यों में राज्य सरकारें अपने अफसर उधार देती हैं। आजकल कर-निर्धारणों के सम्बन्ध में अपील अधिकांश राज्यों में एक निर्वाचित सस्था के सामने की जा सकती और अक्सर सावधानी से किये गये कर-निर्धारणों से होने वाले लाभ अपील की अवस्था में ही लुप्त हो जाते हैं। कर-निर्धारण के लिए एक स्वतंत्र अभिकरण होना चाहिए, शिल्पिक कार्यों के लिए अधिकारी विशेष रूप से प्रशिक्षित होने चाहिए तथा पुनर्विचार अथवा अपील सुनने के अधिकार नगरपालिका के पारिषदों में निहित नहीं होने चाहिए।

सुधार-सम्बन्धी कर तथा अंशदान

नगर-कर के सम्बन्ध में सुधार-सम्बन्धी कर या अंशदान नगर-आयोजन अथवा नगर विकास योजनाओं के कार्यान्वित किये जाने से शहरों की भूमि के मूल्यों में होने वाली वृद्धि पर लगने वाला प्रभावकारी प्रभार है। यह कर कुछ नगर-प्राधिकारियों द्वारा लगाया जाता है। कानूनी दृष्टि से यह कर बड़ी योजनाओं तक सीमित होता है और इसका विस्तार पुल के निर्माण अथवा पार्क के निर्माण जैसे छोटे सुधारों के लिए नहीं होता। व्यवहार में, सुधार सम्बन्धी प्रभार योजनाओं पर हुए व्यय तक सीमित रहता है, यद्यपि कानूनी व्यवस्था का उद्देश्य मूल्यों की सभी वृद्धियों को खपा लेने का है। छोटे सुधारों के लिए सुधार सम्बन्धी प्रभार का विस्तार करना व्यावहारिक कठिनाइयों से घिरा हुआ है। प्रक्रिया पेचीदी हो जायेगी और कुछ राजस्व भी प्राप्त न होगा। छोटी नगरपालिकाओं को भी मुकदमेबाजी तथा प्रक्रिया सम्बन्धी पेचीदगियों का सामना करना पड़ता है। सुधार सम्बन्धी प्रभार को अधिक से अधिक योजना-कार्य के व्यय तक सीमित रखने का कोई कारण नहीं है। कम से कम इतना तो होना ही चाहिए। अविकतम की दृष्टि से योजना मूल्य में हुई वृद्धि का कम से कम ५० प्रतिशत प्राप्त करने का होना चाहिए। सम्बद्ध कानूनों की व्यवस्थाओं में भी सशोधन किये जाने चाहिए जिससे प्रभार कुछ अंश तक योजना-कार्य से असम्बन्धित कारणों से हुई वृद्धि के कारण विवादास्पद न हो जाये।

अचल सम्पत्ति के हस्तांतरण पर कर

मद्रास तथा आंध्र में इस कर को स्थानीय कर-व्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। यह राज्य के स्टाम्प शुल्क के अतिरिक्त लिया जाता है। यह पहले अचल सम्पत्ति के विनिमय पर नहीं लगता था। इसके कारण कर-अपवचन बढ़ा और १९५० में विनिमयो पर शुल्क लगने लगा। अन्य राज्यों में यह शुल्क सामान्यतया नहीं लगता। स्थानीय निकायों के लिए और विशेषकर शहरी निकायों के लिए अत्यन्त उपयुक्त कर है। राजस्व भी इससे काफी प्राप्त होता है और सभी नगरपालिकाओं तथा नगर-निगमों को यह शुल्क लगाना चाहिए। अन्य स्थानीय प्राधिकारी संस्थाओं के लिए यह वैकल्पिक होना चाहिए।

भूमि-उपकर

भूमि-उपकर स्थानीय जिला बोर्डों के कर-राजस्व के मुख्य स्रोत है। यह उपकर सामान्यतया लगान के साथ राज्य सरकारों द्वारा लिया गया स्थानीय बोर्डों को दे दिया जाता है। कभी-कभी ग्राम पंचायतों को भूमि-उपकर में से विशेष गांवों से सम्बन्धित भाग मिलता है। कुछ राज्यों में पंचायतें अपना अलग उपकर लगाती हैं।

कुछ राज्यों में प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था के लिए अलग उपकर लगाया जाता है या उपकर से होनेवाली आय का एक निश्चित भाग इसके लिए सुरक्षित कर दिया जाता है।

जमींदारी-उन्मूलन, भूमि-उपकर से सम्बन्धित कुछ विशेष बातों के लिए उत्तरदायी है। उत्तर प्रदेश में यह उपकर लगान में ही सम्मिलित कर दिया गया है तथा जिला बोर्डों को इसके बदले में क्षतिपूर्क अनुदान दिये जाते हैं।

भूमि-उपकर जहाँ लगान के आधार पर लगाया जाता है, वहाँ यह निश्चित तथा सरलता से मालूम कर लिया जाता है। किन्तु पश्चिम बंगाल और बिहार में भूमि-उपकर भूमि के वार्षिक भाटकीय मूल्य के आधार पर लगाया जाता है। भूमि-उपकर के स्थान पर लगान पर अधिक अधिभार केवल स्थानीय निकायों द्वारा ही लगाये जाने चाहिए। ये अधिभार, छोटे सक्रातिकाल को छोड़कर, राज्य सरकारों द्वारा न लगाये जाने चाहिए।

भूमि-उपकर के अतिरिक्त कुछ राज्यों में विशेष रूप से सुरक्षित किये गये उपकर हैं। लाभ का सन्तुलन एक समेकित-उपकर पर निर्भर होता है तथा अलग-अलग सुरक्षित उपकरों का लगाया जाना तभी न्यायोचित होता है जब वे की जानेवाली वृद्धि की स्कावट को कम करें।

उपकर की दरें राज्यों में अलग-अलग हैं। रुपये पर ३ आन की न्यूनतम दर की सिफारिश की गई है। जिन राज्यों में उपकर नहीं लगाया जाता, उन्हें अब शुरू करना चाहिए।

अधिकांश राज्यों की भांति लगान वसूल करने वाले अभिकरणों को भूमि-उपकर भी वसूल करना चाहिए।

अन्य स्थानीय कर

चुगी तथा सीमाकर

सभी नगरपालिकाओं तथा नगर-निगमों के ४२ करोड़ रुपये के कुल कर-राजस्व में से ११ करोड़ रुपये सामानों पर लगने वाली चुगी तथा सीमा करों से प्राप्त होते हैं।

संविधान में चुगी शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है किन्तु यह राज्यीय सूची की प्रविष्टि संख्या ५२ में आ जाता है। जब कि चुगी केवल सामानों पर लगती है, सीमाकर यात्रियों पर भी लगता है। चुगी उपभोग, उपयोग अथवा विक्री के सामानों पर भी लगती है तथा इन उद्देश्यों में न आनेवाले सामानों पर मिलनेवाली छूट तथा वापसी, चुगी प्रणाली की विशेषताएँ हैं। वापसी की प्रणाली में दोष आ सकते हैं तथा पंजाब सरकार ने 'विना वापसी वाली चुगी' प्रणाली की खोज की है और पेप्सू सरकार ने उसी प्रणाली को आवश्यक परिवर्तन करने के बाद स्वीकार कर लिया है।

यह प्रणाली मार्ग में रहने वाले सामानों पर पहले से छूट देने तथा केवल अन्य सामानों पर ही चुगी लगाने पर आधारित है; यह साधारण चुगी से भिन्न सशोधित चुगी है।

चुगी तथा सीमाकरों की खूब आलोचना हुई है। इनके प्रभाव को स्थानीय रूप देकर तथा प्रशासन सम्बन्धी दोषों को दूर करके इन शुल्कों को समय समय पर यथा सम्भव सुधारने के असफल प्रयत्न किये गये। कभी-कभी इसे स्थानीय उपभोग की वस्तुओं तक ही सीमित रखा गया। दूरों में सुधार किया गया। एक समय था जब सरकारी सम्पत्ति तथा उन वस्तुओं पर, जिन पर शुल्क लगना चाहिए था, छूट प्राप्त थी। संक्रमित सामानों के रखे जाने के लिए नगरपालिकाओं को गोदामों तथा अन्य सुविधाओं की व्यवस्था करनी पड़ती थी। स्थानीय कर-व्यवस्था की योजना में से शुल्कों के दूर किये जाने के सम्बन्ध में इन उपायों से बहुत थोड़ी सफलता मिली। केन्द्र का दृष्टिकोण अब मुख्यतः सीमा करों का अनावश्यक शोषण रोकने का है। 'स्थानीय वित्त जाँच समिति' ने सीमा करों को राज्यीय सूची में हस्तान्तरित करने का अनुरोध किया है जिससे चुगी को पूर्णतया हटाकर उसके स्थान पर सीमा करों को प्रतिस्थापित किया जा सके।

स्थानीय स्तर के कर के रूप में चुगी सीमाकर की अपेक्षा स्थानीय कर-व्यवस्था की मद अधिक उपयुक्त है। सीमा कर संक्रमित सामानों पर भी लगाया जा सकता है। प्रशासन की दृष्टि से यह अधिक सरल है क्योंकि इसमें वापसी का प्रश्न नहीं उठता। करदाता की दृष्टि से भी यह लाभप्रद है क्योंकि इसमें भुगतानों (अदायगियों) तथा वापसी का झगड़ा नहीं उठता। अधिकांश राज्य चुगी के स्थान पर सीमाकर लगाने के पक्ष में ही हैं। किन्तु सीमाकर केवल रेल द्वारा ले जाये जानेवाले सामानों पर ही नहीं लगाया जा सकता, सड़क द्वारा ले जाये जानेवाले सामानों पर भी अनुरूप कर लगाये जाने चाहिए। सड़क द्वारा ले जाये जानेवाले सामानों पर प्रभार लगाने की कुशल प्रणाली उस समय तक लागू नहीं की जा सकती जब तक सामानों का सड़क द्वारा यातायात सरकारी

अथवा अर्धसरकारी नियन्त्रण में नहीं आ जाता। आयोग का कहना है कि इसलिए सीमा-कर की उचित प्रणाली के लिए आवश्यक रेल तथा सड़क यातायातों का एकीकरण कुछ ही क्षेत्रों में किया जा सकता है। भारत सरकार को उन सभी नगर-क्षेत्रों में मधीय सूची की प्रविष्टि के अन्तर्गत सामानों पर सीमाकर लगाने के पक्ष में विचार करना चाहिए, जिनमें सड़क द्वारा ले जाये जाने वाले सामानों पर राज्य द्वारा समानान्तर-प्रभार लगाया तथा लागू किया जा सकता है। मधीय कर की प्राप्तियाँ तत्सम्बन्धी नगरपालिकाओं को दे दी जानी चाहिए।

चुगी का पूर्णरूप से उन्मूलन व्यावहारिक नहीं है। स्थानीय सस्याओं की कर-प्रणाली में से चुगी दूर अवश्य की जानी चाहिए किन्तु बहुत जल्दी नहीं। एक सुविधाजनक क्षेत्रीय इकाई की कई नगरपालिकाओं के लिए इसको सीमाकर में अथवा वित्री कर पर लगनेवाले नगर अधिभार में बदला जाना अन्य सम्भव विकल्प है। पहला विकल्प काफी समय बाद ही कार्यान्वित किया जा सकता है और दूसरा विकल्प भी देर में ही कार्यान्वित किया जा सकता है। इसी बीच चुगी प्रणाली की बुराइयाँ दूर करने पर ध्यान दिया जाना चाहिए।

इस सम्बन्ध में पंजाब की 'बिना वापसी वाली चुगी' प्रणाली इस समस्या का सामाधान करती है।

चुगी-प्रणाली में निम्नलिखित सुधार किये जाने चाहिये—यह भार के आधार पर लगायी जानी चाहिए, मूल्य के अनुसार नहीं; सभी राज्यों में राज्य सरकारों द्वारा एक अनुसूची निर्दिष्ट की जानी चाहिए, भ्रष्टाचार तथा परेशानी दूर करने के लिए उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा वसूली की समय समय पर तथा कुशलता के साथ देखभाल की जानी चाहिए, राज्य सरकारों को खाद्य-वस्तुओं पर लगने वाली चुगी की वर्तमान दरों में वृद्धि करने की अनुमति नहीं देनी चाहिए, तथा जहाँ सम्भव हो, वहाँ चुगी के स्थान पर सीमाकर के प्रयोग को प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

एक प्रकार का सीमाकर तीर्थयात्रियों पर भी लगता है। स्थानीय सस्याओं तथा राज्य सरकारों द्वारा माँग की गई है कि यात्रा-कर का विस्तार तीर्थयात्रा के स्थानों तक किया जाना चाहिए, विशेषकर तीर्थयात्रा के ऐसे सभी केन्द्रों तक जिनसे दर्शनार्थियों को नागरिक सुविधाएँ देने के लिए कहा जाता है। सड़क यातायात का उपयोग करनेवाले यात्रियों पर राज्य सरकारों को समानान्तर-कर लगाना पड़ता है। रेलवे बोर्ड को ऐसे मामलों में राज्य सरकारों की सिफारिशों पर सीमा-कर लगाने के उपयुक्त उपाय करने चाहिए।

लम्बी यात्रा अथवा दूसरे शब्दों में १५० मील तक की यात्रावाले यात्रियों पर कम दर पर सीमाकर लगाया जाना दर्शनार्थियों से नगरपालिकाओं के लिए कुछ अशदान लेने का एक उपयुक्त तरीका है। यह कर एक संगठित योजना के अन्तर्गत राज्यों द्वारा सड़क से यात्रा करने वाले यात्रियों पर तथा केन्द्र द्वारा रेल से यात्रा करने वाले तथा

अन्य यात्रियों पर लगाया जायेगा। इस प्रकार का एक समन्वित सीमा-कर ५ लाख से अधिक जनसंख्या वाले नगरों में लगाया जाना चाहिए।

व्यवसाय-कर

१९३९ तक व्यवसाय-करों के सम्बन्ध में कोई सीमा नहीं थी। उसी वर्ष भारत-सरकार अधिनियम के एक सशोधन में कहा गया कि कोई भी नया प्रभार ५० रुपये से अधिक का नहीं होना चाहिए तथा वर्तमान प्रभार अधिक से अधिक उतने के होने चाहिए जितने की व्यवस्था केन्द्रीय विधानमंडल करे। सविधान के अनुच्छेद २७६ के अन्तर्गत सीमा २५० रुपये तक बढ़ा दी गई है। व्यवसाय-कर राजस्व का महत्वपूर्ण स्रोत नहीं है। कुछ राज्यों में यह सामान्य दर पर लगाया जाता है, जब कि मद्रास, आन्ध्र, पंजाब तथा तिरुवाकुर-कोचीन में वृद्धिशील दर पर।

कुछ राज्यों में स्थानीय सस्थाएँ 'परिस्थितियों तथा सम्पत्ति' पर कर लगाती हैं। यह सम्पत्ति-कर तथा व्यवसाय-कर का मिश्रण है। आसाम तथा मध्यप्रदेश में व्यवसाय-कर स्वयं राज्य सरकारें ही लगाती हैं।

'स्थानीय वित्त जाँच समिति' ने सुझाया है कि व्यवसाय-कर की सीमा १,००० रुपये वार्षिक प्रति व्यक्ति तक बढ़ा दी जानी चाहिए। २५० रुपये तक की सीमा कम है और ५०० रुपये तक की सीमा पर्याप्त होगी। इसके फलस्वरूप सविधान में सशोधन करने की आवश्यकता है।

एक ही व्यवसाय से होनेवाली आयों में काफी अन्तर रहता है। इसलिए प्रत्येक व्यवसाय की प्रत्येक दो या तीन श्रेणियों के लिए सामान्य-दर अनुपयुक्त है। आय के अनुसार दूसरे प्रकार की अधिक श्रेणियाँ वाछनीय हैं। आय के आधार पर कर लगाया जाना विलकुल वैध है तथा सभी राज्यों को ऐसा करना चाहिए। व्यवसायो, कारोबारो, नौकरियों, पेशनों तथा विनियोगों से होनेवाली आय पर कर लगाया जा सकता है। कृषि-आय पर व्यवसाय-कर से छूट मिलती रहनी चाहिए।

वम्बई जैसे नगर निगमों के मामले में निगम की ओर से आय-कर-विभाग द्वारा व्यवसाय-कर लगाया तथा वसूल किया जाना वाछनीय होगा। इस सुझाव की सम्भावना पर विचार किया जाना चाहिए।

वाहन, पशु तथा नाव-कर

अधिकांश राज्यों में वाहन-कर का लगाना नागरिक-कर व्यवस्था की एक सामान्य विशेषता है। केवल तिरुवाकुर-कोचीन में ही किसी भी स्थानीय सस्था को भी किसी भी प्रकार के वाहन पर कर नहीं लगाने दिया जाता। सभी नगरपालिकाओं तथा नगर निगमों को वाहन-कर से वार्षिक राजस्व के रूप में १ करोड़ ९ लाख रुपये प्राप्त होते हैं। केवल वम्बई में इससे होने वाली आय गौण है।

मोटरगाड़ी-कर लगाने का अविकार वापस ले लिये जाने के फलस्वरूप होने वाली राजस्व की हानि की पूर्ति के लिए उड़ीसा को छोड़कर सभी राज्य सरकारें स्थानीय सस्थाओं

की क्षतिपूर्ति देती है। क्षतिपूर्ति की राशि अधिकार की वापसी के पूर्व के तीन वर्षों के औसत राजस्व के आधार पर निर्धारित की जाती है। भूतकाल से यह एक निश्चित राशि के रूप में चली आ रही है। इस राशि में वृद्धि करने की मांग निरन्तर की जा रही है। अन्यत्र क्षतिपूर्ति के स्थान पर मोटरगाड़ी-कर से होनेवाली प्राप्तियों के एक भाग के प्रतिस्थापित किये जाने का सुझाव रखा गया है। केवल नगर-निगमों को ही चक्रि-कर जारी रखने अथवा लागू करने की अनुमति दी जानी चाहिए।

मोटरगाड़ी व्यतिरिक्त वाहन-कर स्थानीय सस्थाओं के लिए सुरक्षित रखे जाने चाहिए तथा राज्य सरकारों को कुछ अपवाद कारणों तथा सन्नति काल को छोड़कर यह कर स्वयं न लगाना चाहिए। यदि वे यह कर लगाती हैं, तो प्राप्तियाँ स्थानीय प्राधिकारियों को दे दी जानी चाहिए।

थिएटर-कर

कुछ राज्यों में मनोरजन-कर के अतिरिक्त थिएटर अथवा प्रदर्शन-कर प्रत्येक तमाशे के लिए सामान्य-दर पर लगाया जाता है। जब कि दरें विविध तथा सामान्य हैं, विभिन्न-दरों के निर्धारण तथा थिएटरों अथवा तमाशों के वर्गीकरण द्वारा कुछ श्रेणीकरण हुआ है।

थिएटर-कर का प्रभाव मुख्यतः थिएटरों के मालिकों पर पड़ता है। मनोरजन-कर होने के कारण ही यह कर न्याय विरुद्ध नहीं माना जा सकता। जब तक थिएटर-कर की दरें काफी नीची हैं, दोनों कर लगाये जाने की गुंजाइश काफी है। थिएटर-कर का विस्तार सभी राज्यों में नगरपालिकाओं तथा नगर निगमों तक किया जाना चाहिए।

पथ-कर

पशुओं तथा वाहनों पर लगने वाले पथ-करों का अधिकांश प्रगतिशील देशों में उन्मूलन कर दिया गया है। भारत में भी बहुत से राज्यों ने पथ-कर का उन्मूलन कर दिया है तथा कुछ राज्यों में पथ-कर अभी प्रचलित है। ५ लाख रुपये की लागत से अधिक के पुलों के सम्बन्ध में पथ-करों के लिए कुछ समय तक अनुमति दे दी जानी चाहिए, किन्तु निर्माण-व्यय के चुकता किये जाने के बाद विलकुल नहीं।

समाचार-पत्रों में प्रकाशित विज्ञापनों से अतिरिक्त

विज्ञापनों पर लगनेवाला कर

इस प्रकार के कर मद्रास, बम्बई तथा कलकत्ता में लगाये जाते हैं। सभी बड़ी नगरपालिकाओं तथा नगर-निगमों को यह कर लगाने का अधिकार दे दिया जाना चाहिए।

भूल-सुधार

पृष्ठ ७५ की पक्ति ११-१२ में "मोटर स्प्रिट" शब्द निकाल दें।

पृष्ठ ८० पर "तम्बाकू के उत्पादन-शुल्क" के दूसरे पैरा के स्थान पर यह पढ़ें—

१९२४-२५ के कर जाँच आयोग ने विचार व्यक्त किया था कि तम्बाकू पर कर लगाने के लिए बहुत ठोस कारण है। सरकारी एकाधिकार का प्रश्न यह कहकर समाप्त कर दिया था कि यह बहुत बड़ा कारोबार है और एकड़ के हिसाब से शुल्क लगाने की पद्धति को प्रशासनिक दृष्टि से कठिन बताया था। इसलिए आयोग ने सिगरेटों के लिए नियमित उत्पाद शुल्क प्रणाली और अन्य प्रकार की तम्बाकूओं के लिए लाइसेंस देने की प्रणाली—इन दोनों के संयुक्तरूप का सुझाव दिया था।
